

**HALLINNOLLISTEN SANKTIOIDEN
VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISISTA
REUNA-EHDOSTA ERITYISESTI UUDEN
TIE-LIIKENNELAIN MUKAISEN
LIIKENNEVIRHEMAKSUN
NÄKÖKULMASTA**

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Pro Gradu -tutkielma
Laatija: Sami Piispanen
Ohjaaja: Professori Tuomas Ojanen
Toukokuu 2020



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme	
Tekijä – Författare – Author Sami Piispanen			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Hallinnollisten sanktioiden valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista erityisesti uuden tieliikennelain mukaisen liikennevirhemaksun näkökulmasta			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Valtiosääntöoikeus			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Toukokuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages XV + 74
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Viimeisten vuosikymmenten aikana Suomessa on säädetty useista rangaistusluontoisista seuraamusjärjestelmistä. Hallinnollisten seuraamusten lisääntymiseen ovat osaltaan vaikuttaneet sekä niiden koettu tehokkuus ja yksinkertaisuus että Euroopan unionin vaikutus. Vaikka hallinnolliset sanktiomenettelyt on tyypillisesti nähty osana hallinto-oikeutta, liittyy niistä säätämiseen ja niiden määräämiseen useita erityisesti rikosoikeuden ja valtiosääntöoikeuden piiriin kuuluvia vähimmäisedellytyksiä. Hallinnollisiin sanktioihin liittyvien valtiosääntöoikeudellisten erityiskysymysten arviointi on erityisen ajankohtaista nyt, kun uusi tieliikennelaki astuu voimaan kesäkuussa 2020. Uudessa tieliikennelaissa siirretään merkittävä määrä aikaisemmin rikesakkorikoksina käsiteltyjä tekoja uuden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin. Vaikka hallinnollisten sanktioiden määrä ja merkitys on viime vuosina kasvanut merkittävästi, ei hallinnollisista sanktioista ole juurikaan oikeuskirjallisuutta eikä hallinnollisista sanktioista ole Suomessa säädetty minkäänlaista yleislainsäädäntöä.</p> <p>Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallinnollisille sanktioille asettamia reunaehtoja. Tarkoituksena on arvioida, miltä osin hallinnollisista sanktioista säädettäessä voidaan poiketa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Lisäksi tarkoituksena on verrata vanhan ja uuden tieliikennelain mukaisia seuraamusjärjestelmiä ja selvittää niiden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksien asettamiin vaatimuksiin.</p> <p>Hallinnollisiin sanktioihin tulee lähtökohtaisesti soveltaa pitkälti samoja oikeussuojaperiaatteita kuin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Osa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovellettavista vaatimuksista ei kuitenkaan vaikuta soveltuvan lainkaan hallinnollisiin sanktioihin. Esimerkiksi viranomaiselle voidaan säätää toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamuksia tuomioistuimen sijasta. Lisäksi osa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovellettavista vaatimuksista soveltuu vain osin hallinnollisiin sanktioihin. Esimerkiksi itseksiminointisuoja, syyttömyysolettamasta ja syyllisyysperiaatteesta on hyväksytty eräitä poikkeamia hallinnollisten seuraamusten osalta. Myös hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuudesta on voitu tinkiä ainakin niissä tapauksissa, joissa hallinnollinen sanktiointi on perustunut Euroopan unionin lainsäädäntöön. Rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten on toisaalta täytettävä täysimääräisesti esimerkiksi yleiset perusoikeuksien rajoittamisperusteet, jotka edellyttävät sääntelyn olevan muun muassa riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.</p> <p>Tieliikennelainsäädännön osalta sekä vanhan että uuden tieliikennelain mukaisissa seuraamusjärjestelmissä on eräitä jännitteitä perus- ja ihmisoikeuksien turvautumisen oikeuksien kanssa. Vanhan tieliikennelain osalta nämä jännitteet liittyvät lähinnä sääntelyn täsmällisyyteen sekä ehdollisen rikesakon määräämiseen. Uusi tieliikennelaki ei kaikilta osin korjaa sääntelyn täsmällisyyteen liittyviä ongelmia. Lisäksi uuden tieliikennelain mukainen rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamusjärjestelmä sisältää eräitä syyttömyysolettaman kannalta arveluttavia sääntelyratkaisuja, erityisesti ajoneuvoikohtaisen liikennevirhemaksun osalta.</p> <p>Yksi keskeisimmistä tutkielman havainnoista oli, että Suomessa säädetyt hallinnolliset sanktiot ovat hyvin kirjavia niissä omaksuttujen sääntelyratkaisujen osalta. Osin tämä lienee perusteltua, mutta esimerkiksi seuraamuksen täytäntöönpanon suhteen toisistaan poikkeavien sääntelyratkaisujen käyttäminen on vaikea perustella. Oikeuskirjallisuudessa ja eduskunnan valiokunnissa esitetyt kannat hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön säätämisen puolesta vaikuttavat olevan edelleen ajankohtaisia, vaikka oikeusministeriön asettama työryhmä päätyikin olemaan esittämättä tällaisen yleislainsäädännön säätämistä. Vähintäänkin vanhojen hallinnollisten sanktioiden ajantasaisuus tulisi arvioida, sillä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö kehittyvät jatkuvasti.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamus, hallinnollinen sanktio, tieliikennelaki, perustuslaki 21 §, EIS 6 artikla, ehdollinen rikesakkomääräys, liikennevirhemaksu, perusoikeudet, Euroopan ihmisoikeussopimus			
Ohjaaja tai ohjaajat –Handledare – Supervisor or supervisors Professori Tuomas Ojanen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

SISÄLLYS

LÄHTEET	iii
LYHENNELUETTELO	xiv
1. JOHDANTO	1
1.1. Johdanto	1
1.2. Tutkimuksen kohde ja rajaukset	2
1.3. Oikeuden luonteesta	3
1.3.1. Oikeuspositivismi	3
1.3.2. Muita tapoja hahmottaa oikeuden luonnetta	5
1.4. Oikeustieteelliset tutkimusmenetelmät	5
1.4.1. Lainoppi	5
1.4.2. Oikeuden monitieteet	7
1.4.3. Tutkielmassa käytettävä menetelmä	8
1.5. Käytettävistä määritelmistä	8
2. RAHAMÄÄRÄISET SEURAAMUKSET SUOMEN OIKEUDESSA	10
2.1. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä	10
2.2. Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset	10
2.3. Uusi tieliikennelaki ja lievien tieliikenne rikkomusten dekriminalisointi	12
3. LIIKENNESÄÄNTÖJEN RIKKOMISEEN LIITTYVÄT SEURAAMUKSET	15
3.1. Vanha tieliikennelaki	15
3.1.1. Tieliikenne rikkomus ja seuraamuksen määrääminen	15
3.1.2. Rikesakkomääräysmenettely	16
3.1.3. Ehdollinen rikesakkomääräysmenettely	16
3.1.4. Rangaistusvaatimusmenettely	17
3.1.5. Muutoksenhaku	18
3.2. Uusi tieliikennelaki	18
3.2.1. Liikennevirhemaksu	18
4. SUOMEN PERUS- JA IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ	20
4.1. Kansallinen, ylikansallinen ja Euroopan unionin suojajärjestelmä	20
4.2. Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välinen suhde	20
5. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN JA SANKTIOINNIT	22
5.1. Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoittamisedellytykset	22
5.2. Lailla säätämisen vaatimus	24

5.3.	Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	26
5.3.1.	Blankorangaistussäännökset	28
5.3.2.	Avoimet tunnusmerkistötekijät.....	30
5.3.3.	Blankorangaistussäännökset tieliikennelainsäädännössä	31
5.4.	Hyväksyttävyyysvaatimus	34
5.5.	Suhteellisuusvaatimus.....	35
6.	HALLINNOLLISET SANKTIOT JA OIKEUSTURVA	39
6.1.	Perustuslain 21 § ja EIS 6 artikla.....	39
6.2.	Itsekriminointisuoja	42
6.2.1.	Lähtökohtia.....	42
6.2.2.	Itsekriminointisuoja oikeuskäytännössä	44
6.3.	Syyttömyysoletama.....	47
6.3.1.	Syyttömyysoletama perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä	48
6.3.2.	Syyttömyysoletama EIT:n oikeuskäytännössä	50
6.3.3.	Syyttömyysperiaate tieliikennelainsäädännössä.....	51
6.4.	Syyllisyysperiaate	57
6.5.	Tuomiovallan käyttäminen	59
6.6.	Muutoksenhaun kustannukset.....	61
6.7.	Täytäntöönpano	64
7.	HALLINNOLLISIA SANKTIOITA KOSKEVA YLEISLAINSÄÄDÄNTÖ.....	69
7.1.	Yleislainsäädännön tarve	69
7.2.	Oikeusministeriön työryhmän työ hallinnollisista sanktioista.....	70
8.	JOHTOPÄÄTÖKSET	73
8.1.	Hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön tarve.....	73
8.2.	Rikoslain 23 luvun tieliikennetrikoksia koskevan sääntelyn päivittämisen tarve ..	73
8.3.	Jatkotutkimuksen tarve	74

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis:

- Katsaus oikeusteorian suuntauksiin. Teoksessa Oikeudellisen tutkimuksen problematiikkaa. Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen raportteja 1/1975, s. 4–23.
- Tulkinnan taito. Helsinki 2006.

Autio, Simo: Kilpailuoikeuden sanktiot ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rangaistusmääritelmä — seuraamusjärjestelmien rajankäyntiä EU:n muuttuvassa oikeustilassa. Acta Legis Turkuensia 1/2012, s. 89–112.

Ervasti, Kaius:

- Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364–388.
- Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede-Jurisprudentia XVIV (2011), s. 65–132.

Frände, Dan: Yleinen rikosoikeus, Porvoo 2012.

Halila, Leena – Lankinen, Veronica: Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext. Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland (JFT) 5/2014, s. 305–328.

Halila, Leena – Lankinen, Veronica – Nilsson, Annika: Administrativa sanktionsavgifter – En Nordisk komparativ studie. TemaNord 2018:511. Helsinki ja Uppsala 2018.

Hallberg, Pekka:

- Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 29–59. (Hallberg 2011a)
- Oikeusturva (PL 21§). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 783–808. (Hallberg 2011b)

Hautamäki, Veli-Pekka: Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? Lakimies 3/2008, s. 392–409.

- Helin, Markku:* Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Iire Tero (toim.): Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Turku 2012, s. 11–30.
- Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.
- Kangas, Urpo:* Lesken oikeudellinen asema: oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Helsinki 1982.
- Kaisto, Janne:* Lainoppi ja oikeusteoria – Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus oikeuden näkökulmasta. Helsinki 2005.
- Karapuu, Heikki:* Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 63–87.
- Kiiski, Kimmo:* Rahamaksu rangaistuksena. Edilex 2011/4.
- Kiiski, Kimmo – Koillinen, Mikael:* Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktiona. Teoksessa Antti Mieho (toim.): Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Helsinki 2015, s. 83–106.
- Koillinen, Mikael:* Seuraamusjärjestelmän leikkauspisteessä – nulla poena sine lege carta. Teoksessa Timo Ahonen (toim.): Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa – Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. Turku 2006.
- Lankinen, Veronica:* Administrativa avgiftssanktioner samt rätten att tåga och inte belasta sig själv. Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland (JFT) 1/2020, s. 1–52.
- Lappi-Seppälä, Tapio:* Seuraamusjärjestelmän pääpiirteet. Teoksessa Tapio Lappi-Seppälä – Kaarlo Hakamies – Pekka Koskinen – Martti Majanen – Sakari Melander – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Timo Ojala – Ilkka Rautio: Rikosoikeus. Kolmas painos. Helsinki 2008, s. 95–158.
- Lavapuro, Juha:* Ihmisoikeuskulttuurin murrokset? Eräitä kvantitatiivisia havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tapahtuneista muutoksista v. 1976–2010. Teoksessa Tatu Hyttinen – Katja Weckström (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turku 2011, s. 357–368.

Leiter, Brian:

- Rethinking Legal Realism: Toward a Naturalized Jurisprudence. Texas Law Review Volume 76, Issue 2 1997, s. 267–315.
- Legal realism and Legal Positivism Reconsidered. University of Chicago Ethics 111/2007, s. 278–301.

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Helsinki 2010.

Melander, Sakari:

- Kriminalisointiteoria – Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala 2008.
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. Defensor Legis 4/2015, s. 644–661.
- Rikosvastuun yleiset edellytykset. Helsinki 2016.

Minkkinen, Panu: Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Lakimies 7–8/2017, s. 908–923.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo: Liikenneturvallisuuden vaarantamisrikokset. Teoksessa Tapio Lappi-Seppälä – Kaarlo Hakamies – Pekka Koskinen – Martti Majanen – Sakari Melander – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Timo Ojala – Ilkka Rautio: Rikosoikeus. Kolmas painos. Helsinki 2008.

Ojanen, Tuomas:

- Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7–8/2005, s. 1210–1228.
- Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011, s. 442–455.
- Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. Lakimies 7–8/2014, s. 937–952.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 171–196.

- Pellonpää, Martti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012 (Pellonpää ym. 2012).
- Raitala, Suvi:* Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede – Jurisprudentia XLII (2009), s. 261–353.
- Raitio, Juha:* Eurooppaoikeuden yleisten oikeusperiaatteiden horisontaaliset vaikutukset ja perusoikeuskirjan 51(1) artiklan tulkinta. Defensor Legis 1/2014, s. 110–115.
- Selander, Stina:* Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Teoksessa Tapio Määttä (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008. Joensuu 2008, s. 403–427.
- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeussopimuksista ja ihmisoikeusasiakirjoista. Teoksessa Arto Haapea (toim.) Ihmisoikeudet 2000-luvulla – Sopimuksia ja asiakirjoja. Helsinki 2002, s. 1–14.
- Tarkka, Anna-Stiina:* Itsekriminointisuoja ja hyösyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosessista. Lakimies 3–4/2016, s. 488–515.
- Tamanaha, Brian:* A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism. Journal of Law and Society 27(2) 2000, s. 296–321.
- Timonen, Pekka:* Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.
- Tolvanen, Matti:* Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218.
- Tuori, Kaarlo.* Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha:* Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 809–820.
- Viljanen, Pekka:* Epäonnistunut sakkouudistus. Defensor Legis 4/2015, s. 662–679.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 139–170.
- Wrede, Rabbe Axel.:* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. 4. uud. painos. Helsinki 1963.

VIRALLISLÄHTEET

HE 20/1981 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ylikuormamaksusta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 6/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 16/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikesakkomenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamiseksi automaattisessa liikennevalvonnassa.

HE 77/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

HE 94/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 223/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 115/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaannpanosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 180/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 21/2005 vp: Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 77/2005 vp) laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Oikeusministeriö: Rikesakkotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 12/1975.

Oikeusministeriö: Rikemaksutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 14/1977.

Oikeusministeriö: Tuomioistuinmaksulaki. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2015.

Oikeusministeriö: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 52/2018.

PeVL 23/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 23/1997 vp) oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 46/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 140/2001 vp) maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 31/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (44/2002 vp) rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 40/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 141/2002 vp) ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 48/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 188/2002 vp) terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi.

PeVL 61/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 112/2002 vp) viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 46/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 240/2004 vp) laiksi väylämaksulain muuttamisesta.

PeVL 12/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 281/2004 vp) laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 32/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 77/2005 vp) laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 57/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 223/2010 vp) pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 58/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 199/2010 vp) jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 3/2012 vp) laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 17/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 32/2012 vp) arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 34/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 131/2012 vp) laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä.

PeVL 16/2013: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 19/2013 vp) laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

PeVL 17/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 191/2012 vp) laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2014: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 216/2013 vp) rikoslain 20 luvun muuttamisesta.

PeVL 15/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 50/2014 vp) laeiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain, Energiavirastosta annetun lain 1 ja 4 §:n sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta.

PeVL 28/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 107/2014 vp) laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 37/2017 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 103/2017 vp) laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 180/2017 vp) tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Poliisihallitus: Käsikirja rangaistuksen määräämiseksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa menettelyssä. Helsinki 2019.

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

Golder v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4451/70, 21.2.1975.

Engel ja muut. v. Alankomaat, 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8.6.1976.

Winterwerp v. Alankomaat, 6301/73, 24.10.1979.

Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v. Belgia, 6878/75; 7238/75, 23.6.1981.

Öztürk v. Saksa, 8544/79, 21.2.1984.

W. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 9749/82, 8.7.1987.

Feldbrugge v. Alankomaat, 8562/79, 29.5.1986.

H. v. Belgia, 8950/80, 30.11.1987.

Salabiaku v. Ranska, 10519/83, 7.10.1988.

Groppera Radio AG ja muut v. Sveitsi, 10890/84, 28.3.1990.

Weber v. Sveitsi, 11034/84, 22.5.1990.

Kokkinakis v. Kreikka, 14307/88, 25.5.1993.

De Moor v. Belgia, 16997/90, 23.6.1994.

Schouten ja Meldrum v. Alankomaat, 19005/91; 19006/91, 9.12.1994.

Tolstoy Miloslavsky v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18139/91, 13.6.1995.

Palaoro v. Itävalta, 16718/90, 23.10.1995.

Umlauf v. Itävalta, 15527/89, 23.10.1995.

John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18731/91, 8.2.1996.

Cantoni v. Ranska, 17862/91, 11.11.1996.

Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19187/91, 17.12.1996.

Pierre-Bloch v. Ranska, 24194/94, 21.10.1997.

Aerts v. Belgia, 25357/94, 30.7.1998.

Maaouija v. Belgia, 39652/98, 5.10.2000.

Telfner v. Itävalta, 33501/96, 20.3.2001.

Kreuz v. Puola, 28249/95, 19.6.2001.

Janosevic v. Ruotsi, 34619/97, 23.7.2002.

Weh v. Itävalta, 38544/97, 8.4.2004.

Podbielski ja PPU Polpure v. Puola, 3919/98, 26.7.2005.

Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi, 63235/00, 19.4.2007.

O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 15809/02; 25624/02, 29.6.2007.

Zaicevs v. Latvia, 65022/01, 31.7.2007.

Loncke v. Belgia, 20656/03, 25.9.2007.

Lückhof ja Spanner v. Itävalta, 58452/00; 61920/00, 10.1.2008.

Krumpholz v. Itävalta, 13201/05, 18.3.2010.

Kurdov ja Ivanov v. Bulgaria, 16137/04, 31.5.2011.

Malige v. Ranska, 27812/95, 23.9.1998.

Peltonen v. Suomi, 19538/92, 20.2.1995, dec.

Reuther v. Saksa, 74789/01, 5.6.2003, dec.

Falk v. Alankomaat, 66273/01, 19.10.2004, dec.

Naumov v. Albania, 10513/03, 4.5.2005, dec.

Korkein oikeus

KKO 2010:45

KKO 2012:27

KKO 2014:67

KKO 2017:12

KKO 2018:3

KKO 2019:2

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2013:161

KHO 2014:104

KHO 2014:164

KHO 2019:153

Hallinto-oikeudet

Turun HaO 22.5.2012 t. 12/0312/3, dnro 00451/12/7501

MUUT LÄHTEET

Espoon kaupunki: Pysäköinninvalvonta. [https://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kadut_ja_liikenne/Pysakointi/Pysakoinninvalvonta/Pysakoinninvalvonta(1450)] (2.5.2020)

Helsingin kaupunki: Pysäköintivirhemaksun oikaisuvaatimus. [https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/fi/palvelut/asiointipalvelu?id=520] (2.5.2020)

Hinkkanen, Ville: Asiantuntijalausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä (180/2017 vp) tieliikenneliksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Laadittu 14.2.2018.

Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. [http://lainkirjoittaja.finlex.fi] (15.4.2020)

Liikenne- ja viestintävirasto: Liikenne-rikkomukset ja liikennevirhemaksu. Päivitetty 12.5.2020.

[https://www.traficom.fi/fi/liikenne/tieliikenne/tieliikennelaki2020/liikenne-rikkomukset-ja-liikennevirhemaksu?toggle=Liikennevirhemaksun%20maksaminen%20] (13.5.2020)

Liikkuvan poliisin perinneyhdistys: Tiedote: Uudessa tieliikennelaissa oleva liikennevirhemaksu on esimerkki huonosta ja rikosoikeudellisten kriminalisointiperiaatteiden vastaisesta lainsäädännöstä. Julkaistu 12.5.2020. [http://www.lppy.fi/assets/Tiedote2_1.pdf] (15.5.2020)

Mäenpää, Olli: Asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 180/2017 vp) tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Laadittu 16.2.2018.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset. Helsinki 2018: [http://www.stat.fi/til/syyttr/2018/syyttr_2018_2019-09-26_tie_001_fi.html] (22.1.2020)

Vantaan kaupunki: Pysäköinninvalvonta. [https://www.vantaa.fi/asuminen_ja_ymparisto/kadut_ja_viheralueet/pysakointi/pysakoinninvalvonta] (2.5.2020)

LYHENNELUETTELO

ALT	Acta Legis Turkuensia, Turun yliopiston oikeustieteen ylioppilaiden juridinen aikakauskirja
DL	Defensor Legis. Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
JFT	Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	korkein hallinto-oikeus
KP-sopimus	kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksista SopS 7–8/1976
LaVL	lakivaliokunta
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
OTJP	Oikeustiede-Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja
perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012, s. 391–407
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	rikoslaki 39/1889
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 47
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SRML	Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (758/2010)
t.	taltio
UL	ulkomaalaislaki (301/2004)
uusi TLL	tieliikennelaki (729/2018)
vanha TLL	tieliikennelaki (267/1981)
vp	valtiopäivät

1. JOHDANTO

1.1. Johdanto

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rikosoikeudellinen järjestelmä on ollut pääasiallinen menetelmä käyttäytymisnormien noudattamisen valvomiseksi.¹ Rikosoikeudellisessa järjestelmässä on siten käsitelty vakavuusasteeltaan huomattavan erilaisia tekoja. Tämän takia rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin on luotu erilaisia yksinkertaistettuja menettelyjä, joissa seuraus voidaan määrätä. Tämän lisäksi rikosoikeudellisen järjestelmän rinnalle on säädetty huomattava määrä erilaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita, jotka ovat usein siirtäneet ennen rikosoikeuden piirissä käsiteltyjä asioita hallinnolliseen käsittelyjärjestykseen.

Hallinnollisessa sanktiomenettelyssä henkilölle voidaan antaa maksuseuraamus lainvastaisesta toiminnasta ilman, että asiaa täytyisi käsitellä rikoksena. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on Suomessa otettu käyttöön jo 1970-luvulta alkaen. Tunnetuimpia hallinnollisia sanktioita lienevät joukkoliikenteen tarkastusmaksu sekä pysäköintivirhemaksu.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöä on lisännyt myös Euroopan unionin (EU) vaikutus. Koska EU ei ole ennen Lissabonin sopimusta voinut määrätä suoraan jäsenvaltioiden rikoslain sisällöstä, on useissa unionin asetuksissa säädetty asetuksen rikkomisen seuraamukseksi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus.² Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeenkin hallinnolliset seuraamukset ovat jääneet pääasialliseksi seuraamusmuodoksi unionioikeudessa. Nämä unionitaustaiset rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset voivat olla paikoin erittäin ankaria.

Vaikka hallinnollisten sanktioiden määrä on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi, ei hallinnollista sanktioista ole kattavaa yleislainsäädäntöä. Tämä on johtanut siihen, että hallinnollisiin sanktioihin liittyvä sääntely on hyvinkin yksittäistapauksellista. Yleislainsäädännön puute on osaltaan johtanut siihen, että hallinnollisten sanktioiden ja

¹ Tolvanen LM 2002, s. 203 ja Kiiski Edilex 2011, s. 3.

² Autio ALT 2012, s. 90.

perus- ja ihmisoikeuksien välinen suhde on paikoitellen jännitteinen. Ymmärrys hallinnollisiin sanktioihin kohdistuvan sääntelyn valtiosääntöisistä reunaehdoista on viime vuosina kehittynyt merkittävästi erityisesti perustuslakivaliokunnan (PeV) lausuntokäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön perusteella.

Jännitteitä hallinnollisten sanktioiden ja perus- ja ihmisoikeuksissa turvattujen oikeuksien välillä aiheuttaa erityisesti se, että hallinnollisilla sanktioilla tavoitellaan usein rikosoikeudellista järjestelmää tehokkaampaa, nopeampaa, yksinkertaisempaa ja halvempaa menettelyä. Tämä luonnollisesti on omiaan johtamaan menettelyihin, joissa oikeusturvan tasosta ollaan paikoitellen valmiita tinkimään.

Kesäkuussa 2020 Suomessa tapahtuu yksi viime vuosikymmenten suurimmista seuraamusjärjestelmän muutoksista, kun uusi tieliikennelaki (729/2018, uusi TLL) astuu voimaan. Uudessa tieliikennelaissa siirretään merkittävä määrä tähän asti rikoksena käsiteltyjä tapauksia hallinnolliseen sanktiomenettelyyn.

1.2. Tutkimuksen kohde ja rajaukset

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitä rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamat oikeudet asettavat hallinnollisten sanktioiden säätämiselle ja niiden soveltamiselle. Tarkastelu kohdistetaan erityisesti siihen, miltä osin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin vakiintuneesti sovellettavat oikeusturvatakeet ovat sovellettavissa hallinnollisiin sanktioihin.

Yleisen esityksen lisäksi yksityiskohtaiseen tarkasteluun otetaan kesällä 2020 voimaan tuleva uusi tieliikennelaki ja sen mukainen seuraamusjärjestelmä. Sitä verrataan vanhan tieliikennelain (267/1981, vanha TLL) mukaiseen rikosoikeudelliseen järjestelmään perustuvaan seuraamusjärjestelmään. Tutkielman tarkoituksena on siten myös selvittää liikennesääntöjen rikkomiseen liittyvien seuraamusten ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien oikeuksien välistä suhdetta.

Uuden tieliikennelain tarkastelu on perusteltua, sillä laista ja siihen liittyvästä liikennevirhemaksusääntelystä ei ole juurikaan oikeuskirjallisuutta, vaikka lain voimaantulo tulee merkitsemään ainakin tapausten lukumäärällä laskien Suomen suurinta dekriminisointihanketta, jossa valtava määrä lieviä rikesakkorikkomuksia siirretään

hallinnolliseen sanktiomenettelyyn.³ Vastaavasti vanhan tieliikennelain mukainen seuraamusjärjestelmä tarjoaa oivan esimerkin rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä toteutetusta yksinkertaistetusta menettelystä, jolla on ollut vastaavia menettelyn yksinkertaistamiseen liittyviä tavoitteita kuin hallinnollisilla sanktioillakin.

Tutkimuskysymyksiin vastaamisessa tukeudutaan erityisesti perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Tätä näkökulmaa tukee osaltaan se, että Suomessa hallinnollisista sanktioista on kirjoitettu melko niukasti ottaen huomioon niiden määrän viimeaikaisen lisääntymisen. Hallinnolliset sanktiot ovat myös hyvin heterogeeninen ryhmä, eikä niistä ole Suomessa säädetty yleislainsäädäntöä.

Tässä kirjoitelmassa ei lähtökohtaisesti käsitellä kaksoisrangaistuksen kieltoon (*ne bis in idem*) liittyviä kysymyksiä. Näitä kysymyksiä on arvioitu nykyisin jo melko kattavasti sekä lainsäätäjän, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä oikeustieteilijöiden piirissä. Aiheesta on tehty jo laajasti tutkimusta, ja lainsäädännössä kaksoisrangaistustilanteiden synty on pyritty aktiivisesti estämään.

1.3. Oikeuden luonteesta

1.3.1. Oikeuspositivismi

Lähtökohtaisesti oikeuden ja yhteiskunnan välinen suhde voidaan hahmottaa kolmella eri tavalla. Ensinnäkin on mahdollista katsoa, että oikeus ja yhteiskunta ovat toisistaan täysin erillisiä järjestelmiä. Tällöin oikeus toimii erillään muusta yhteiskunnasta. Toiseksi on mahdollista katsoa, että oikeus ja yhteiskunta ovat erillisiä ilmiöitä, joiden välillä tapahtuu jonkinasteista vuorovaikutusta. Kolmanneksi on mahdollista hahmottaa oikeus ja yhteiskunta yhtenä ja samana ilmiönä, joita ei voi erottaa toisistaan.⁴

³ Uudesta tieliikennelaista ollaan julkaisemassa marraskuussa 2020 yleisesitys, jota ovat laatimassa Kimmo Kiiski, Mikko Karhunen ja Matti Tolvanen. Teos ei kuitenkaan ilmestymisajankohtansa vuoksi kykene vastaamaan niihin kysymyksiin, joihin poliisit ja muut yhteiskunnan toimijat joutuvat ottamaan kantaa jo kesäkuun alussa. Teos on ennakkovarattavissa osoitteesta <https://www.editapublishing.fi/lakitieto/tuote/uusi-tieliikennelaki-2020>.

⁴ Ervasti OTJP 2011, s. 75–76.

Näkemyks oikeuden ja yhteiskunnan välisestä suhteesta vaikuttaa siihen, millaisena tutkija näkee tutkimuskohteensa. Oikeuden ja yhteiskunnan välisen suhteen hahmottaminen ei siten ole lainkaan yhdentekevää oikeudellisia ilmiöitä tutkiessa. Oikeustieteessä on tyypillisesti pyritty pitämään oikeus erillään muista yhteiskunnallisista ilmiöistä.⁵

Käsitys oikeuden ja yhteiskunnan erillisyydestä ilmenee erityisen hyvin jo lähes 200 vuotta vallassa olleesta oikeuspositivistisesta oikeuskäsityksestä. Oikeuspositivismissa oikeudeksi katsotaan yksinkertaistaen asetettu oikeus. Normin oikeudellisuus ratkeaa sen sijaan sillä perusteella, onko sen asettanut oikea taho oikeassa menettelyssä.⁶

Esimerkiksi Aulis Aarnio on katsonut, että oikeuspositivismissa normien yleisyydelle, sen noudattamisen varmistamiseen mahdollisesti liittyvien pakotteiden olemassaololle tai normin kohteen omalla käsitykselle normin oikeudellisuudesta ei tule antaa merkitystä.⁷ Myöskään kokemusperäisen tiedon taikka muiden kuin positiivisten oikeussäännösten tai oikeudellisen materiaalin käyttäminen ei ole tarpeen.⁸

Voidaankin sanoa, että oikeuspositivismissa tavoitteena on eräänlainen oikeuden puhdistaminen moraalista ja muista yhteiskunnallisista tekijöistä. Siten oikeuden voimassaolo sidotaan muodollisiin seikkoihin sisällöllisten sijasta.⁹

Nykyisin vannoutuneetkin oikeuspositivistit hyväksyvät sen, että yhteiskunnallisilla näkökulmilla on tietty vaikutus oikeuteen. Aarnio on esimerkiksi todennut, että ”lakien tulkintaa ei voida vaikeissa tapauksissa kerta kaikkiaan puhdistaa kaikista arvoista, moraalista ja oikeudenmukaisuudesta.”¹⁰ Lisäksi viime aikoina voimistunut perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on tuonut yhä enenevässä määrin vaatimuksia oikeuden sisällölle.

⁵ Ervasti LM 1998, s. 42.

⁶ Kaisto 2005, s. 45–46.

⁷ Aarnio 2006, s. 30–31.

⁸ Aarnio 1975, s. 15–16.

⁹ Aarnio 2006, s. 42.

¹⁰ Aarnio 2006, s. 43.

1.3.2. Muita tapoja hahmottaa oikeuden luonnetta

Oikeuspositivismin merkittävimmäksi vaihtoehdoksi on katsottu oikeusrealismi, jonka mukaan oikeudelliseen ratkaisutoimintaan vaikuttavat myös muut seikat kuin tapaukseen sovellettava oikeus. Tällainen ei-oikeudellinen ratkaisuun vaikuttava tekijä voi olla esimerkiksi tuomarin ennakkواسenne asiaan.¹¹ Tällöin oikeuden sisällöstä saadaan parhaiten selko tutkimalla oikeudellista ratkaisukäytäntöä ja havainnoimalla siinä olevia säännönmukaisuuksia.¹²

Äärimmilleen vietyinä oikeusrealismissa katsotaan, että tuomarilla on rajaton ratkaisuvallta asian ratkaisemiseksi omien henkilökohtaisten arvojensa perusteella.¹³ Nämä ratkaisut perustellaan niiden tekemisen jälkeen oikeudellisilla normeilla ja periaatteilla.¹⁴ Maltillisemmassa oikeusrealismissa katsotaan, että oikeudelliset ratkaisut perustuvat ennustettaviin ja havainnoitaviin seikkoihin, jotka eivät kuitenkaan välttämättä perustu kirjoitettuun oikeuteen.

On huomattava, etteivät oikeuspositivismi ja oikeusrealismi ole ainoat oikeuden luonnetta käsittelevät teorit. Esimerkiksi oikeudellisessa pluralismissa oikeuden määritelmää on laajennettu siten, että siihen voivat vaikuttaa myös monet oikeuspositivistien puhtaan yhteiskunnalliseksi katsomat ilmiöt, kuten vakiintuneet yhteiskunnalliset tavat.¹⁵ Tässä katsauksessa ei ole kuitenkaan perusteltua käsitellä näitä teorioita sen laajemmin.

1.4. Oikeustieteelliset tutkimusmenetelmät

1.4.1. Lainoppi

Oikeustieteeseen liittyvät käytännön tehtävät ovat monilta osin hallinneet oikeustieteellistä tutkimusta ja johtaneet siihen, että oikeustiede on ajautunut pois päin muista yhteiskuntatieteellisistä tieteenaloista. Oikeustieteeseen onkin kehittynyt sille yksinomainen ja ominainen tieteenhaara – lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainopin tehtävänä on

¹¹ Leiter 2007, s. 280–281.

¹² Leiter 2006, s. 282.

¹³ Aarnion referoima Bo Palmgren on väitetyksi aikoinaan todennut, että ”suomalainen tuomioistuinjärjestelmä on kuin pajatso: kun siihen pudottaa rahansa, ei tiedä, mitä tulee ulos.” (Aarnio 2006, s. 48.)

¹⁴ Leiter 1997, s. 268.

¹⁵ Ks. oikeudellisen pluralismin osalta esimerkiksi Tamanaha 2000.

perinteisesti nähty olevan voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi. Siten lainoppi tarjoaa oikeustieteilijöille tapoja selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä.¹⁶ Lainopillisessa tutkimuksessa tutkijan näkemys oikeudesta on oikeuspositivistinen, eli tutkimuksen kohteena on asetettu oikeus.¹⁷

Systematisoinnissa pyritään kokoamaan ja järjestelemään erinäiset oikeusnormit johdonmukaiseksi ja loogiseksi kokonaisuudeksi.¹⁸ Esimerkiksi R. A. Wrede on jo vuonna 1921 todennut, että oikeustieteen yhtenä tehtävänä on ”muodostaa oikeussäännöistä yleisiä käsitteitä, tutkia niiden ominaisuuksia ja suhdetta toisiinsa sekä yhdistää ne kiinteäksi ja elimelliseksi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi tai niin sanotuksi järjestelmäksi, systeemiksi.”¹⁹

Systematisoinnin perusteella voidaan voimassa olevasta oikeudesta tehdä erilaisia tulkintoja. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeuslähdeoppi sekä erilaiset laintulkintasäännöt. Vaikka tulkintatyö korostuukin tyypillisesti systematisointityötä enemmän, edellyttää tulkintojen tekeminen aina taustalleen onnistunutta systematisointia.²⁰ Lisäksi on huomattava, että tulkinnan ja systematisoinnin välinen suhde on paikoitellen häilyvä.

Urpo Kangas on jaotellut lainopin ongelmakeskeiseen ja normikeskeiseen lainoppiin. Ongelmakeskeisessä lainopissa tutkimustehtävänä on selvittää kokonaisvaltaisesti tiettyyn oikeudellisesti mielenkiintoiseen ongelmaan liittyvä sääntely ja sen sisältö. Normikeskeisessä lainopissa puolestaan tutkimustehtävänä on muodostaa käsitys tietyn säännöksen perustelluimmasta tulkinnasta.²¹

Lainopissa tutkijalla on lähtökohtaisesti niin sanottu sisäinen näkökulma tutkimaansa asiaan. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkija osallistuu ja vaikuttaa aktiivisesti omaan tutkimuskohteeseensa systematisointi- ja tulkintaväitteitä esittämällä. Tämä on muiden yhteiskuntatieteiden piirissä poikkeuksellista, sillä niissä tutkijoilla on lähtökohtaisesti

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 22.

¹⁷ Tuori 2000, s. 304.

¹⁸ Timonen 1998, s. 10.

¹⁹ Wrede 1963, s. 29–30.

²⁰ Timonen 1998, s. 12–15.

²¹ Kangas 1982, s. 383–384. Jaottelua on tosin kritisoitu osin keinotekoiseksi. (Timonen 1998, s. 13–14.)

ulkoinen näkökulma tutkimuskohteeseensa. He toimivat siten ulkoisina tarkkailijoina, eivätkä vaikuta tutkimuskohteeseensa.²² Sisäisen näkökulman käyttäminen lainopissa on johtanut siihen, että oikeustieteen tutkijat esiintyvät tyypillisesti eräänlaisessa asiantuntijaroolissa.

Lainopin erityispiirteiden takia monet ovat suhtautuneet epäillen siihen, voidaanko käytännön työkaluna käytettävään lainoppiin suhtautua oikeana tieteenä. Jaakko Husa on tiivistänyt lainoppiin kohdistetun kritiikin neljään eri ryhmään – menetelmien puutteellisuuteen²³, sisäisen näkökulman liialliseen korostamiseen, tutkimuskohteen suppeuteen²⁴ sekä sen irrallisuuteen muista yhteiskuntatieteistä.²⁵ Lainopin tieteellisyyttä ovat kritisoineet myös muun muassa Panu Minkkinen sekä Kaius Ervasti.²⁶

Toisaalta esimerkiksi Kaarlo Tuori on kirjoittanut oikeustieteestä seuraavasti: ”oikeustiede on kahden maailman täysivaltainen, mutta joissakin kohteissa kuitenkin kumppaneistaan poikkeava jäsen. Niinpä oikeustieteeseen oikeudellisenä käytäntönä vaikuttaa se, että se on samanaikaisesti myös tieteellinen käytäntö. Ja toisaalta oikeustieteeseen tieteellisenä käytäntönä vaikuttaa se, että oikeustieteilijät lähestyvät oikeutta oikeudellisten käytäntöjen osanottajan sisäisestä näkökulmasta ja että he itse tuotoksillaan antavat välittömän panoksensa tutkimuskohteensa, oikeusjärjestyksen, tuottamiseen ja uusintamiseen.”²⁷

1.4.2. *Oikeuden monitieteet*

Lainopin sijasta oikeustieteellistä tutkimusta voidaan tehdä jonkin oikeuden monitieteisiin kuuluvan tutkimussuuntauksen tarjoamilla työkaluilla. Oikeuden monitieteisiin kuuluu useita erilaisia tutkimusaloja, joille yhteistä on se, että niissä tutkimusmenetelminä käytetään jonkin muun tieteen menetelmiä.²⁸ Tällaisia tutkimussuuntauksia ovat esimerkiksi

²² Tuori 2000, s. 304–305.

²³ Menetelmien puutteellisuudella viitataan siihen, että lainopin keinoin ei väitetysti ole mahdollista selvittää yhteiskunnallisesti merkittäviä ongelmia ja kysymyksiä.

²⁴ Tutkimuskohteen suppeudella viitataan siihen, että lainopissa ei keskitytä kaikkiin oikeudellisiin ilmiöihin, vaan ainoastaan oikeusnormeihin ja oikeudellisiin päätöksiin.

²⁵ Husa 1995, s. 141–142.

²⁶ Minkkinen LM 2017, s. 910–912 ja Ervasti LM 1998, s. 373–378.

²⁷ Tuori 2000, s. 162.

²⁸ Hirvonen 2011, s. 28.

oikeushistoria, oikeustaloustiede, oikeuspsykologia sekä oikeus ja sukupuoli. Koska oikeuden monitieteissä käytettävät menetelmät ikään kuin lainataan muista tieteistä, on niiden tutkijan näkökulma oikeuteen pääsääntöisesti ulkoinen.²⁹

1.4.3. Tutkielmassa käytettävä menetelmä

Tämän tutkielman tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää tiettyihin oikeudellisiin kysymyksiin liittyvä oikeustila. Tutkimuskysymys on siten Kankaan käyttämää kategorisointia hyödyntäen ongelmakeskeiselle lainopille ominainen. Muutoinkin on katsottava, että lainoppi antaa parhaat menetelmälliset työkalut käyttökelpoisten systematisointi- sekä tulkintasuositusten esittämistä varten.

1.5. Käytettävistä määritelmistä

Tässä kirjoitelmassa käytetään termejä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ja hallinnollinen sanktio synonyymeina. Tämä vastaa oikeuskirjallisuudessa vakiintunutta käytäntöä.³⁰

Yleiskielessä rikkomus-sanaa on tyypillisesti käytetty kuvaamaan lievää rikosta. Siinä tarkoituksessa sitä käytetään muun muassa Lainkirjoittajan oppaassa.³¹ Hallinnollisten seuraamusten yleistyttyä rikkomus-termi on laajentunut kattamaan myös muunlaista lainrikkomista. Myös Euroopan unionissa rikkomuksella viitataan myös muihin, kuin rikosoikeudellisiin asioihin.³² Tämä lienee omiaan aiheuttamaan sekaannusta, sillä rikkomuksena rangaistava teko voi nykyisin kuulua yhtä hyvin rikosoikeudelliseen kuin hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään. Ilman syvällisempää perehtymistä on mahdotonta tietää, onko uuden tieliikennelain 6 luvun liikenne rikkomuksissa tai vanhan tieliikennelain 103 §:n tieliikenne rikkomuksessa kyse rikosoikeudellisesta vai jostakin muusta menettelystä.

²⁹ Hirvonen 2011, s. 29–30.

³⁰ Ks. esimerkiksi Tarkka LM 2016, s. 490.

³¹ Lainkirjoittajan opas, kappale 12.9.10.

³² Euroopan unionin komissio voi nostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 47, SEUT) 258 artiklan mukaan rikkomuskanteen sellaista jäsenmaata vastaan, joka on laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteensa esimerkiksi direktiivin implementoinnissa.

Tämän epäselvyyden välttämiseksi tässä opinnäytetyössä viitataan rikosoikeuteen viittaaviin termeihin vain silloin, kun kyseessä on rikosasia ja sen käsittely. Siten muun muassa termejä rikos, rikkomus ja syytetty pyritään käyttämään vain rikosoikeuteen viitattaessa. Hallinnollisten sanktioiden osalta joudutaan tällöin käyttämään hieman kömpelöitä ilmauksia, kuten sanktioitu teko taikka hallinnollisen sanktion kohde.

Perus- ja ihmisoikeuksien osalta opinnäytetyössä pitäydytään vakiintuneissa määritelmissä. Perusoikeuksilla viitataan siten vakiintuneen käytännön mukaan kansallisessa perustuslaissa säädettyihin yksilölle kuuluviin oikeuksiin.³³ Suomessa tämä tarkoittaa siten nimenomaan perustuslain (731/1999, PL) 2 luvussa säädettyjä oikeuksia.³⁴ Ihmisoikeuksia ovat puolestaan sellaiset ihmisoikeussopimukseen sisältyvät perustavanlaatuiset oikeudet, jotka kuuluvat kaikille ihmisille.³⁵

³³ Hallberg 2011a, s. 29.

³⁴ Karapuu 2011, s. 63.

³⁵ Scheinin 2002, s. 1–2. Pääpiirteissään vastaavasti ihmisoikeudet määrittelee myös Karapuu 2011, s. 67.

2. RAHAMÄÄRÄISET SEURAAMUKSET SUOMEN OIKEUDESSA

2.1. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä

Rikosoikeudellinen järjestelmä on ollut Suomessa ja muissa Pohjoismaissa perinteisesti pääasiallinen menetelmä käyttäytymisnormien noudattamisen valvonnassa.³⁶ Rikosoikeudellisia rangaistuksia on säädetty vielä nykyäänkin seuraamukseksi verrattain pienistäkin rikkeistä, kuten esimerkiksi jalankulkijan heijastimen käyttövelvollisuuden rikkomisesta.³⁷ Sitä vastoin esimerkiksi Keski-Euroopassa erilaiset hallinnolliset sanktiot ovat huomattavasti yleisempiä seurauksia lievien käyttäytymisnormien rikkomisesta.³⁸

Pääsääntönä rikosoikeudellisessa järjestelmässä on se, että rikosepäilyt etenevät esitutkintaviranomaisen – tyypillisesti poliisin – suorittaman esitutkinnan jälkeen syyttäjälle, joka nostaa syytteen epäiltyä vastaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa, joka ratkaisee, onko asiassa tapahtunut rikosta ja arvioi mahdollisen rangaistuksen ankaruuden.³⁹

Tästä pääsäännöstä on poikettu joidenkin rikesakko- ja päiväsakkorikosten osalta, sillä niiden käsittelylle on säädetty erilaisia kevennettyjä menetelmiä, joissa ne voidaan määrätä. On tosin huomattava, että nämä kevennetyt menettelyt ovat lähtökohtaisesti sellaisia, joiden käyttämisen epäilty voi estää.⁴⁰

2.2. Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset

Ehkä merkittävin ei-rikosoikeudellisten sanktioiden ryhmä ovat nykyisin rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Oikeusministeriön asettama työryhmä

³⁶ Tolvanen LM 2002, s. 203 ja Kiiski Edilex 2011, s. 3.

³⁷ Rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) 2.1,1 §:ssä on säädetty 20 euron rikesakko seuraamukseksi sille, joka rikkoo nykyisen tieliikennelain 42 §:ssä säädettyä heijastimen käyttövelvoitetta.

³⁸ Rikosoikeudelliseen järjestelmän piirissä on myös erinäisiä rikosoikeudelliseen seuraamukseen liitännäisiä seuraamuksia, kuten turvaamistoimia, menettämisseuraamuksia ja rikosprosessuaalisia pakkokeinoja. Näitä ei tässä opinnäytetyössä käsitellä tätä mainintaa laajemmin. (Lappi-Seppälä 2008, s. 96 ja Matikkala 2010, s. 189)

³⁹ Ks. laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010, SRML).

⁴⁰ Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukainen sakko-, rikesakko- sekä rangaistusmääräys edellyttävät lain 4 §:n mukaisen epäillyn suostumuksen. Lain 3 luvun mukaista ehdollista rikesakkomääräystä voi vastustaa, jolloin asiaa ei voida käsitellä rikesakkomääräyksellä. Sakko- ja rangaistusvaatimukset puolestaan eivät ole asian lopullisia ratkaisuja.

rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä varten on määritellyt rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen seuraavasti:

”Hallinnollisena sanktiona eli rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta. Useimmiten tällainen hallinnollinen sanktio sisältää velvoitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu.”⁴¹

Hallinnollisilla sanktioilla voidaan joko korvata aikaisempi rikosoikeudellinen seuraamus, tehostaa sitä tai laajentaa sanktiointi ennen sanktioimattomalle alueelle.⁴² Alun perin hallinnollisia sanktioita säädettiin pääasiassa korvaamaan rikosoikeudellisia seuraamuksia sellaisten vähäisen rangaistusarvon tekojen osalta, jotka ovat yleisiä ja yksiselitteisiä sekä aiheuttavat vain vähäistä vaaraa tai haittaa.⁴³ Matti Tolvanen kuvaa tällaista vähäistä rikollisuutta *bagatellirikollisuudeksi*.⁴⁴ Sakari Melander pitää ensimmäisenä tällaisena hallinnollisen sanktion sisältävänä säädöksenä vuonna 1970 säädettyä pysäköintivirhemaksusta annettua lakia (248/1970).⁴⁵

Rikosoikeudellisen sanktion korvaamisessa hallinnollisella sanktiolla voi olla myös kyse sanktioinnin tehostamisesta ja seuraamuksen ankaroittamisesta. Tällaisesta sääntelystä on kyse esimerkiksi öljypäästömaksussa, joka lisättiin alun perin vuonna 2005 ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/1979) uuteen 2 a lukuun. Muista vastaavassa tarkoituksessa säädettyjä hallinnollisia sanktioita ovat muun muassa kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) rikkomisesta seuraamukseksi säädetty kilpailunrikkomismaksu.

⁴¹ Oikeusministeriö 2018, s. 20. Tolvanen on vastaavasti määritellyt hallinnollisen sanktion, josta hän käyttää termiä hallinnollinen maksu, ”rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolella jonkin käyttäytymisnormin rikkomisesta määrättäv[äksi] sanktio[ksi].” (Tolvanen LM 2002, s. 194)

⁴² Tolvanen LM 2002, s. 205.

⁴³ Ks. tältä osin esimerkiksi Oikeusministeriö 1977, s. 25 – 27.

⁴⁴ Tolvanen LM 2002, 2. 197.

⁴⁵ Melander 2008, s. 417. Sama kanta esitetään myös muun muassa rikemaksutyöryhmän mietinnössä (Oikeusministeriö 1977, s. 20).

Hallinnollisia sanktioita on säädetty myös tehostamaan olemassa olevia rikosoikeudellisia seuraamuksia. Esimerkiksi ylikuormamaksusta säädetyllä lailla (51/1982) tuotiin rikosoikeudellisen seuraamuksen ohelle hallinnollinen sanktio ylikuormasta, joka korvaa rikosoikeudellisen menettämisseuraamuksen, mutta ei itse rikosoikeudellista seuraamusta.⁴⁶

Osa rangaistusluonteisesta hallinnollisista seuraamuksista puolestaan laajentaa sanktioinnin aikaisemmin sanktioimattomaan toimintaan. Tällaisesta sanktiosta on kyse esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) säädettyssä joukkoliikenteen tarkastusmaksussa sekä ulkomaalaislain (301/2004, UL) 179 §:ssä säädettyssä liikenteenharjoittajan seuraamusmaksussa.

Hallinnollisten sanktioiden yleistymisessä merkittävä vaikutus on ollut myös Euroopan unionilla. EU:n lainsäädännössä säädetään hyvinkin ankarista hallinnollisista seuraamuksista esimerkiksi kilpailuoikeuden ja tietosuojan alalla.⁴⁷ Hallinnollisen sanktioinnin määrä on kasvanut merkittävästi 90-luvulta alkaen.⁴⁸

2.3. Uusi tieliikennelaki ja lievien tieliikenne rikkomisten dekriminalisointi

Suomen rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää kehitettiin merkittävästi 1970-luvulla. Tällöin muun muassa päiväsakoista kehitettiin merkittävästi aikaisempaa ankarampi rangaistus, jonka oli tarkoitus toimia vaihtoehtona lyhyille vapausrangaistuksille.⁴⁹ Samalla syntyi tarve päiväsakkoja lievemmillä seuraamuksella, jota voitaisiin käyttää erityisesti nopeasti määrältään kasvavaan tieliikenne rikollisuuteen.

Ensimmäisenä työryhmänä toiminut rikesakkotyöryhmä esitti, että Suomeen luotaisiin uusi rikosoikeudellinen seuraamus, rikesakko. Rikesakko olisi kiinteämääräinen ja erittäin yksinkertaisessa menettelyssä annettava seuraamus, jota hyödynnettäisiin pääasiassa tieliikenne rikosten seuraamuksena.⁵⁰

⁴⁶ HE 20/1981 vp, s. 3.

⁴⁷ Ks. esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) 83 artikla.

⁴⁸ Halila – Lankinen JFT 2014, s. 321.

⁴⁹ Oikeusministeriö 1977, s. 12 – 13.

⁵⁰ Oikeusministeriö 1975, s. 7.

Rikesakkotyöryhmää seurannut rikemaksutyöryhmä puolestaan esitti, että sinänsä sisällöltään pitkälti vastaava seuraamus olisi kannattanut sijoittaa hallinto-oikeudelliseen kehykseen.⁵¹ Tätä perusteltiin muun muassa tekojen ilmaisevan moitittavuuden vähäisyytenä.⁵²

Lopulta Suomeen säädettiin rikesakkoihin perustuva rikosoikeudellinen seuraamus rikesakkolailla (66/1983). Rikesakkojen määräämisedellytyksiä on vuosien saatossa lievennetty useilla lainmuutoksilla. Rikesakkojärjestelmää on siten käytetty muun muassa lievien tieliikenne rikosten ja -rikkomusten seuraamuksena jo lähes 40 vuoden ajan.

Rikesakkojärjestelmän soveltaminen lieviin tieliikennelainsäädännön rikkomisiin päättyy kesällä 2020. Tämä muutos johtaa samalla ainakin tapausten ja määrättyjen seuraamusten lukumäärän osalta ylivoimaisesti merkittävimmän hallinnollisiin sanktioihin perustuvan järjestelmän käyttöönottoon. Tällöin voimaan tulevassa uudessa tieliikennelaissa siirretään kaikki vanhan tieliikennelain 8 luvussa olevat rikesakkorikokset uuden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin.⁵³

Muutoksen merkittävydestä saa jonkinasteisen kuvan tilastotietoa tarkastelemalla. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2018 rikesakkoja määrättiin yhteensä 361 800, joista 345 235:ssä, eli 95,4 %:ssa oli kyse vanhan tieliikennelain 103 §:ssä säädettyyn tieliikenne rikkomukseen syylistymisestä.⁵⁴ Kesäkuusta 2020 alkaen kaikki nämä tapaukset ovat dekriminisoituja ja niiden käsittely on siirretty uuteen hallinnolliseen menettelyyn.⁵⁵ Automaattisessa liikennevalvonnassa käytetyn sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 luvun mukaisen ehdollisen rikesakon käyttäminen loppuu kokonaan ja muukin rikesakkojen määrääminen vähenee siten murto-osaan aikaisemmasta. Rikesakko jää

⁵¹ Oikeusministeriö 1977, s. 14.

⁵² Oikeusministeriö 1977, s. 14.

⁵³ HE 180/2017 vp, s. 147.

⁵⁴ Suomen virallinen tilasto 2018. On huomattava, että myös muut tieliikennelainsäädännön rikkomisesta nykyisin säädetty rikesakkorangaistukset muutetaan hallinnollisiksi seuraamuksiksi, joten rikesakkojen kokonaismäärä vähenee

⁵⁵ Muutoksen merkittävyys tunnustaan myös hallituksen esityksessä uudeksi tieliikennelaiksi (HE 180/2017 vp, s. 131).

kuitenkin käyttöön seuraamukseksi useista muuhun kuin tieliikenteeseen liittyvistä teoista, kuten esimerkiksi lievista järjestysrikkomuksista.⁵⁶

⁵⁶ Rikesakkorikkomuksista annetun lain 13–17 §:ssä säädetään niistä rikoksista, joiden ainoana seuraamuksena voi olla yksinomaan rikesakko.

3. LIIKENNESÄÄNTÖJEN RIKKOMISEEN LIITTYVÄT SEURAAMUKSET

3.1. Vanha tieliikennelaki

3.1.1. *Tieliikenne rikkomus ja seuraamuksen määrääminen*

Vanhan tieliikennelain lievät rikkomukset on kriminalisoitu lain 103 §:ssä tieliikenne rikkomuksena. Rikesakko rikkomuksista annetun lain 2–11 §:ssä täsmennetään tieliikenne rikkomuksena rangaistavien tekojen tunnusmerkistöjä.⁵⁷ Vakavammista lain rikkomuksista säädetään rangaistus rikoslain 23 luvussa.⁵⁸

Itse rikesakon määrääminen tai tuomitseminen voi tapahtua erilaisissa käsittelyjärjestyksissä. Ensimmäinen vaihtoehto on seurata tavanomaista rikosasioiden käsittelyjärjestystä. Tällöin esitutkintaviranomainen suorittaa esitutkintalain mukaisen esitutinnan, jonka jälkeen syyttäjä nostaa asiassa syytteen toimivaltaisessa käräjäoikeudessa rikosasioiden käsittelystä annetun lain mukaisesti (689/1997).

Yleensä rikesakot määrätään kuitenkin yksinkertaisemmissa menettelyissä, joista säädetään laissa sakon ja rikesakon määräämisestä. SRML on poikkeuksellisen epäselvä ja vaikeaselkoinen.⁵⁹ Lain vaikeaselkoisuutta selittää se, että siinä säädetään kuudesta eri menettelystä, joissa sakkoja ja rikesakkoja voidaan määrätä. Laissa säädetään rikesakkomääräyksestä, sakkomääräyksestä, sakkovaatimuksesta, rangaistusvaatimuksesta, rangaistusmääräyksestä sekä ehdollisesta rikesakkomääräyksestä.⁶⁰ Menetelmät ja niihin sovellettavat pykälät ovat osin päällekkäisiä ja osin rinnakkaisia.⁶¹

Rikesakolla sovitettavien liikenne rikkomusten osalta näistä menettelyistä käytetään pääasiassa rikesakkomääräystä, ehdollista rikesakkomääräystä sekä rangaistusvaatimusta.

⁵⁷ HE 115/2016 vp, s. 16.

⁵⁸ Lisäksi on huomattava, että tieliikenteeseen liittyviä hallinnollisia seuraamusjärjestelmiä ovat pysäköintivirhemaksu sekä ylikuormamaksu.

⁵⁹ Lain selkeyttä tai sen puutetta kuvaa hyvin se, että poliisin lain soveltamisesta antaman ohjeen yleinen osa on yli 200 sivuinen. (Poliisihallitus 2019)

⁶⁰ Poliisihallitus 2019, s. 4–5.

⁶¹ Ks. SRML:iin ja sen selvyyteen liittyvästi kritiikistä esimerkiksi Viljanen DL 2015.

Valinta rikesakkomääräyksen ja ehdollisen rikesakkomääräyksen välillä tapahtuu ensisijaisesti rikkomuksen havaitsemistavan perusteella. Rangaistusvaatimusmenetelmää käytetään, mikäli rikesakkomääräystä tai ehdollista rikesakkomääräystä ei voida käyttää.⁶²

3.1.2. *Rikesakkomääräysmenettely*

Mikäli rikkomus on havaittu muuten kuin automaattisen liikenteenvalvonnan avulla, noudatetaan asiassa ensisijaisesti rikesakkomääräysmenettelyä. Rikesakkomääräysmenettelyssä poliisi, tullimies, rajavartija tai Metsähallituksen erätarkastaja määrää epäilylle rangaistusmääräyksellä rikesakon teosta, joka on lueteltu rikesakkorikkomuksista annetussa laissa.

Rikesakkomääräyksen antamisen edellytyksenä on epäillyn suostumus, joka sisältää SRML 4 §:n mukaan nykyisin kaksi elementistä.⁶³ Epäillyn tulee luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, sekä suostua asian ratkaisemiseen lain mukaisessa menettelyssä.⁶⁴ Mikäli epäilty antaa asiassa suostumuksensa, suorittaa esitutkintaviranomainen suppean esitutkinnan asiassa SRML 7.2 §:n mukaisesti ja määrää epäilylle rikesakkomääräyksen 30 päivän maksuajalla. Rikesakkomääräyksen määräävä viranomainen käyttää tällöin asiassa tuomiovaltaa.

3.1.3. *Ehdollinen rikesakkomääräysmenettely*

Automaattisen liikennevalvonnan havaitsemat liikenne rikkomukset käsitellään lähtökohtaisesti lain 3 luvun mukaisessa ehdollisessa rikesakkomääräysmenettelyssä. Ehdollista rikesakkomenettelyä voidaan soveltaa SRML 14 §:n mukaan vain lieviin ylinopeuksiin sekä liikennemerkkien vastaiseen ajoon linja-auto- tai raitiovaunukaistalla.⁶⁵ Ehdollisessa rikesakkomääräysmenettelyssä ehdollinen rikesakkomääräys määrätään SRML

⁶² Tyypillisesti rangaistusvaatimusmenetelmän käyttämisen syynä on se, että epäilty ei ole antanut suostumistaan rikesakkomääräyksen antamiseen tai on vastustanut annettua ehdollista rikesakkoa.

⁶³ Ennen kesäkuussa 2019 voimaan tullutta lainmuutosta 95/2018 epäillyn suostumus koostui sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 4 §:n mukaan nykyisin voimassa olevien elementtien lisäksi myös epäillyn tunnustuksesta sekä siitä, että epäillyn tuli hyväksyä hänelle määrättävä seuraamus.

⁶⁴ Luopumisen ja suostumisen kokonaisuutta kutsutaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa epäillyn suostumukseksi.

⁶⁵ Tällä rajoituksella ei ole käytännön merkitystä, sillä poliisi käyttää automaattista liikennevalvontaa ainoastaan ylinopeusrikosten havaitsemiseen, eikä sillä ole teknistä mahdollisuutta muiden tieliikenne rikosten automaattiseen havaitsemiseen. (Poliisihallitus 2019, s. 5)

15 §:n perusteella sille, joka rikkomuksen tekoaikana on ollut merkittynä ajoneuvon omistajaksi, haltijaksi tai tilapäiseksi käyttäjäksi (*haltijavastuuolettama*).

Asiassa ei suoriteta lainkaan esitutkintaa, eli ajoneuvon kuljettajaa ei selvitetä eikä keneltäkään tiedustella suostumusta ehdollisen rikesakkomääräysmenettelyn käyttämiselle. Ehdollisen rikesakkomääräyksen saajan oikeusturva turvataan SRML 18 §:ssä säädetyllä oikeudella vastustaa rikesakkomääräystä ilman perusteluja. Tällöin rikesakkomääräyksen antaneen poliisilaitoksen päällikkö poistaa rikesakkomääräyksen SRML 20:2 §:n perusteella.

3.1.4. Rangaistusvaatimusmenettely

Mikäli epäilty ei anna suostumustaan asian käsittelemiseksi rikesakkomääräysmenettelyssä tai vastustaa ehdollisessa rikesakkomääräysmenettelyssä määrättyä rikesakkomääräystä, siirtyy asian käsittely lähtökohtaisesti rangaistusvaatimusmenettelyyn. Rangaistusvaatimusmenettelyssä esitutkintaviranomainen antaa epäilylle rangaistusvaatimuksen. Rangaistusvaatimuksen antamisessa ei käytetä tuomiovaltaa, eikä se ole varsinaisesti seuraamus rikoksesta.

Epäilty voi rangaistusvaatimuksen saatuaan jälkikäteisesti hyväksyä siitä ilmenevän seuraamuksen maksamalla rangaistusvaatimuksen kokonaan tai osittain 30 päivän sisällä sen tiedoksisaannista. Maksamisen katsotaan tällöin lisäksi sisältävän SRML 4 §:n mukaisen suostumuksen.⁶⁶ Tämän jälkeen esitutkintaviranomainen vahvistaa rangaistusvaatimuksen SRML 12 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, eli käytännössä määräämällä asiassa rikesakkomääräyksen.

Mikäli epäilty ei maksa rangaistusvaatimusta miltään osin, siirtyy asia käsiteltäväksi tavanomaisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä.⁶⁷ Asiassa on tällöin suoritettava esitutkinta syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa SRML 7 §:n 3 momentin mukaisti.

⁶⁶ On huomattava, että epäilyllä on rangaistusvaatimuksen maksamisen jälkeenkin mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 4 §:n 5 momentin perustella, kunnes toimivaltainen viranomainen on määrännyt asiassa seuraamuksen teosta – tyypillisesti rikesakkomääräyksellä.

⁶⁷ Asia siirtyy käsiteltäväksi tavanomaisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä myös silloin, jos henkilö peruuttaa suostumuksensa maksettuaan rangaistusvaatimuksessa vaaditun seuraamuksen ennen kuin lopullista rikesakkomääräystä on ehditty määrätä.

3.1.5. *Muutoksenhaku*

Muutoksenhausta rikesakkomääräykseen säädetään SRML 34–37 §:ssä. Rikesakkomääräyksen saaja voi hakea muutosta sakkoasiassa kokonaisuudessaan.⁶⁸ Valitusoikeuteen ei vaikuta se, onko epäilty tunnustanut teon tai antanut suostumuksensa asian käsittelemiseksi rikesakkomääräysmenettelyssä.⁶⁹

3.2. Uusi tieliikennelaki

3.2.1. *Liikennevirhemaksu*

Uuden tieliikennelain mukainen seuraamusjärjestelmä perustuu tieliikenne rikkomuksista määrättävään hallinnolliseen liikennevirhemaksuun sekä muuttumattomana voimassa säilyviin rikoslain 23 luvussa säädettyihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Sitä vastoin vanhan tieliikennelain 103 §:n mukainen tieliikenne rikkomus kumotaan. Samalla se tarkoittaa sitä, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisten rikesakkomääräysten ja ehdollisten rikesakkomääräysten käyttämien päättyy.

Laissa on nykyisen seuraamusmenettelyn mukaisesti säilytetty jako muussa liikennevalvonnassa määrättäviin seuraamuksiin ja automaattisessa liikennevalvonnassa määrättäviin seuraamuksiin.⁷⁰ Lain 160 §:ssä säädetään menettelystä ensiksi mainitussa tapauksessa ja 161 §:ssä jälkimmäisessä.

Muussa kuin automaattisessa liikennevalvonnassa liikennevirhemaksu määrätään tieliikennelain 160 §:n mukaisessa menettelyssä lain 162–172 §:ssä sanktioitujen tekojen perusteella. Menettely liikennevirhemaksua määrättäessä on suoraviivainen ja toimivalta

⁶⁸ Ennen kesäkuussa 2019 voimaan tullutta lainmuutosta 95/2018 epäillyn muutoksenhakuoikeus oli rajoitettu samoihin perusteisiin kuin nykyään asianomistajalla. Kyseeseen tulivat tällöin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n mukaiset tuomiovirhekanteluperusteet, väärän lain soveltaminen ja suostumuksen pätemättömyysperusteet.

⁶⁹ Poliisihallitus 2019, s. 151.

⁷⁰ On huomattava, että automaattiseen liikennevalvontaan rinnastuu uudessa tieliikennelaissa myös muu liikennevalvonta, jossa ajoneuvoa ei pysäytetä lainrikkomisen vuoksi. Tämän esityksen tarkoituksissa automaattisella liikennevalvonnalla viitataan myös ajoneuvoa pysäyttämättä toteutettavaan liikennevalvontaan.

liikennevirhemaksun määräämiselle on lain 181 §:n perusteella poliisilla, sekä tietyin rajoituksin Rajavartiolaitoksella⁷¹ ja Tullilla⁷².

Liikennevirhemaksun määrääminen tapahtuu yksinkertaisessa menettelyssä, jossa toimivaltainen viranomaisen ajoneuvon pysäytettyään selvittää ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyyden, yksilöi ajoneuvon sekä selvittää virheen kuvaamiseksi tarvittavat tiedot, kuten ajan ja paikan. Tämän jälkeen toimivaltainen viranomaisen tekee lain 173 §:ssä säädetyt tiedot sisältävän päätöksen liikennevirhemaksusta. Hallinnollisesti sanktioitua normia rikkonut henkilö ei voi omalla passiivisuudellaan tai vastustamisellaan vaikuttaa asian käsittelyyn ennen liikennevirhemaksupäätöksen tekemistä.

Mikäli hallinnollisen sanktoidun normin rikkominen on havaittu automaattisessa liikennevalvonnassa, on prosessi vieläkin yksinkertaisempi. Tieliikennelain 161 §:ssä säädetään ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen ei lakitekstin mukaan edellytä toimivaltaiselta viranomaiselta lähtökohtaisesti lainkaan asian selvittämistä. Maksun määräämiseksi riittävää on se, että hallinnollisen sanktion kohde on valokuvattu lain 161 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla. Liikennevirhemaksu määrätään ajoneuvon omistajalle, haltijalle, tilapäiselle käyttäjälle tai käyttövastaavalle.

Muutoksenhaku kaikkiin liikennevirhemaksuihin tapahtuu tavanomaisessa hallintoasioiden käsittelyjärjestyksessä. Lain 193 §:n mukaan lain perusteella tehtyyn päätökseen voi hakea oikaisua siten, kuin hallintolain (434/2003, HL) 7 a luvussa säädetään. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen edellyttää valituslupaa.

⁷¹ Rajavartiolaitoksen osalta tieliikennelain 181 §:ssä viitataan rajavartiolain (578/2005) 4 §:ään, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdistumisesta. Pykälä on kirjoitettu joustavaksi ja se mahdollistaa Rajavartiolaitoksen toiminnan laajasti esimerkiksi rajanylityspaikojen läheisyydessä.

⁷² Tullin osalta tieliikennelain 141 §:ssä on lueteltu tarkasti ne lainkohdat, joiden rikkomisen perusteella Tulli voi toimia. Nämä liittyvät pääasiassa tavarankuljetuksesta koskeviin säännöksiin.

4. SUOMEN PERUS- JA IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ

4.1. Kansallinen, ylikansallinen ja Euroopan unionin suojajärjestelmä

Suomessa voimassa oleva perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä rakentuu useasta limittyvästä suojajärjestelmästä. Kansallisesti perusoikeuksista on säädetty nykyisin PL 2 luvussa. Tämän lisäksi Suomi on ratifioinut ja saattanut maansisäisesti voimaan useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joista opinnäytetyön aiheen kannalta tärkeimpinä voidaan mainita Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999, EIS) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksista (SopS 7–8/1976, KP-sopimus).

Euroopan unionissa perusoikeuksista on säädetty melko kattavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (EUVL, N:o C 326, 26.10.2012, s. 391–407, perusoikeuskirja). Perusoikeuskirjan osalta on kuitenkin tärkeä huomata, että sitä sovelletaan sen 51 artiklan nojalla perusteella jäsenvaltioihin vain, mikäli ne soveltavat unionin oikeutta.⁷³

4.2. Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välinen suhde

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli yhdenmukaistaa Suomessa voimassa olevat perusoikeudet ja ihmisoikeudet toisiinsa. Perusoikeusuudistuksessa PL 2 luvun säännösten aineellinen sisältö otettiin pitkälti kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista niiden tulkintakäytäntö huomioon ottaen.⁷⁴ Lähtökohtana onkin nykyisin se, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset täydentävät kotimaista perusoikeusjärjestelmää, eikä ole varsinaisesti perusteita puhua kahdesta erillisestä järjestelmästä.⁷⁵

Sen lisäksi, että Euroopan ihmisoikeussopimus ja muut Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet perustuslain sisältöön sitä säädetettäessä, vaikuttavat kyseiset ihmisoikeussopimukset merkittävästi myös perustuslain jatkuvasti kehittyvään tulkintaan. Velvollisuus ottaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältö

⁷³ Ks. tältä osin Raitio DL 2014, s. 113–115.

⁷⁴ Ojanen – Scheinin 2011, s. 186–187, Ojanen LM 2014, s. 943.

⁷⁵ Ojanen DL 2011, s. 443.

huomioon perustuslain tulkinnassa perustuu pitkälti PL 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.⁷⁶

Oikeuskirjallisuudessa tämän on katsottu tarkoittavan ensinnäkin sitä, että perustuslain säännöksen sisällön tulkinnassa tulee ottaa huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavat säännökset ja niiden tulkintakäytäntö. Voidaan siten puhua *tulkinnallisesta harmonisoinnista* sekä *ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta*.⁷⁷

Tältä osin on kuitenkin huomattava, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tarjoaman suojan on tarkoitus muodostaa vain perus- ja ihmisoikeussuojan vähimmäistaso. Useissa perustuslain säännöksissä taataan huomattavasti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia korkeampi suojan taso, esimerkiksi oikeusturvan osalta.⁷⁸

Oikeuskirjallisuudessa on viime vuosina oltu huolissaan niin sanotusta perusoikeusminimalismista, jossa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien aineellinen sisältö määritellään vain kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällön perusteella. Tällöin tavoite perustuslain tarjoamasta korkeammasta suojasta jää saavuttamatta. Useissa korkeimman oikeuden (KKO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuissa on väitettyä ollut viitteitä tällaisesta minimalismista.⁷⁹

Tässä tutkielmassa on omaksuttu tavaksi se, että perustuslain säännöksen lisäksi asiassa viitataan EIS:n artikloihin sekä niiden soveltamiskäytäntöön. KP-sopimukseen ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden soveltamiskäytäntöön ei viitata ilman erityistä syytä. Sama koskee perusoikeuskirjaa ja Euroopan unionin tuomioistuimen siitä tekemiä tulkintoja.

⁷⁶ Ojanen DL 2011, s. 444.

⁷⁷ Ojanen DL 2011, s. 444.

⁷⁸ Ojanen LM 2005, s. 1219 ja Ojanen DL 2011, s. 446.

⁷⁹ Ojanen LM 2005, s. 122., Ojanen DL 2011, s. 446–449, Scheinin 1996, s. 17, Lavapuro 2011, s. 367–368 sekä Tuori – Lavapuro 2011, s. 817–818. Tällaista perusoikeusfundamentalistiseksi väitettyä tulkintatapaa osin kritisoi Helin 2012, s. 22.

5. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN JA SANKTIOINNIT

5.1. Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoittamisedellytykset

Rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot puuttuvat ihmisten perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin oikeuksiin. Vaikka sanktiointien tarkoituksena on taata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, rajoittavat ne samalla perus- ja ihmisoikeuksia - esimerkiksi maksuseuraamusten osalta PL 15 §:ssä ja EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan (SopS 85–86/1998) 1 artiklassa säädettyä omaisuudensuojaa.⁸⁰ Tällöin huomiota täytyy kiinnittää niihin perusteisiin, joilla perus- ja ihmisoikeuksia voidaan tavallisella lailla rajoittaa.

Alla käsitellään lyhyesti perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista tavallisella lailla ja normaaleissa olosuhteissa. PL 73 §:ssä mahdollistetaan siihen tehdyistä rajatuista poikkeuksista säätäminen perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tämän säännöksen perusteella on säädetty esimerkiksi valmiuslaki (1552/2011).⁸¹ Lisäksi PL 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta rajoittaa perusoikeuksia poikkeusoloissa. Vastaavasti EIS 15 artiklassa mahdollistetaan eräistä sopimusvelvoitteista poikkeaminen hätätilan aikana. Näihin rajoittamis- ja poikkeamisperusteisiin ei kuitenkaan tässä opinnäytetyössä ole tarvetta keskittyä sen enempää.

Ensinnäkin on tärkeä huomata, että osa perus- ja ihmisoikeuksista on ehdottomia, eikä niitä siten voida rajoittaa tavallisella lailla. Tällaisesta ehdottomasta perusoikeudesta on kyse esimerkiksi PL 7.2 §:ssä säädettyssä kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellossa.⁸² Lisäksi osa perusoikeussäännöksistä sisältää erityisen

⁸⁰ Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta ks. *PeVL 23/1997 vp*, s. 2 ja hallinnollisten sanktioiden osalta Oikeusministeriö 2018, s. 27–28. Suojattava ja rajoitettava perusoikeus voivat toki olla sama, esimerkiksi tilanteessa, jossa näpistäjälle tuomitaan sakkorangaistus. Tällöin suoja ja rajoitus kohdistuvat eri tahoihin.

⁸¹ Näitä niin kutsuttuja *poikkeuslakeja* säädettiin ennen perustuslain uudistamista erittäin paljon. Uuden perustuslain aikana niihin on kuitenkin suhtauduttu nuivasti, eikä niitä ole juurikaan säädetty (Hautamäki LM 2008, s. 392 ja 407).

⁸² Viljanen. 2011, s. 146.

lakivarauksen, jossa voidaan muun ohella säätää tarkemmin siitä, millä edellytyksillä kyseistä perusoikeutta voidaan rajoittaa.⁸³

Perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä ei ole perustuslaissa omaa säännöstä, vaikka sellaista säätämisvaiheessa harkittiinkin.⁸⁴ Rajoitusedellytykset ilmaistaan sitä vastoin perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp. Mietinnössä esitettyjä rajoittamisedellytyksiä ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.⁸⁵

EIS:ssa yksittäisten ihmisoikeuksien rajoittamisedellytykset ilmaistaan samassa artikkelissa kuin turvattu oikeuskin. Tyypillisesti rajoituslausekkeessa edellytetään kolmen edellytyksen täyttymistä: laissa säätämistä, hyväksyttävää tarkoitusta ja välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa.⁸⁶

EIS:n rajoitusedellytyksistä vaikeimmin arvioitavissa oleva edellytys on välttämättömyysedellytys. Laissa säädetyn hyväksyttävää tarkoitusta palvelevien rajoitusten tulee nimittäin olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT on aikaisemmin antanut valtiolle melko laajan harkintamarginaalin, jonka puitteissa valtio voi toimia arvioidessaan toimiensa välttämättömyyttä. Tämän *valtion harkintamarginaalin* laajuus vaihtelee voimakkaasti riippuen siitä, minkälaisesta asiasta on kyse. Erityisesti silloin, kun tietystä asiasta on säädetty jäsenmaiden kesken yhdenmukaisesti, ovat valtion mahdollisuudet poiketa tästä eurooppalaisesta mittapuusta usein kapeat. Harkintamarginaalin laajuuteen voi niin ikään vaikuttaa muun muassa se, minkälainen kyseisen valtion historiallinen tilanne tai muut erityisolosuhteet ovat olleet. Esimerkkinä

⁸³ Viljanen 2011, s. 147 ja 164–170. Esimerkiksi yksityisyyden suojan osalta perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa on erikseen lueteltu ne tilanteet, joissa kyseistä perusoikeutta voidaan rajoittaa.

⁸⁴ Viljanen 2011, s. 144 viitteineen.

⁸⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

⁸⁶ Pellonpää ym. 2012, s. 299–311.

oikeuksista, jonka osalta valtion harkintamarginaali on hyvin kapea, voidaan esittää 6 artiklan mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimukset.⁸⁷

Erinäisten seuraamusten säätämisen osalta perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä merkitystä on erityisesti lailla säätämisen vaatimuksella, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella, hyväksyttävyyksivaatimuksella, suhteellisuusvaatimuksella sekä oikeusturvavaatimuksella.⁸⁸ Rikosoikeuden piiriin kuuluvien kriminalisointien tulee lisäksi täyttää kriminalisointiperiaatteiden asettamat vaatimukset. Näitä ovat PL 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, perustuslain 1.2 §:ssä säädetty ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate, oikeushyvien suojelun periaate, *ultima ratio* -periaate sekä hyöty-haitta-punninnan periaate.⁸⁹

Seuraavissa kappaleissa käsitellään tarkemmin niitä vähimmäisvaatimuksia, joita lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyksivaatimus sekä suhteellisuusvaatimus asettavat rikosoikeudellisille seuraamuksille ja hallinnollisille sanktioille.

5.2. Lailla säätämisen vaatimus

Ensimmäinen perusoikeuksien rajoittaisperuste on lailla säätämisen vaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoituksista on säädetävä kansallisella lailla.⁹⁰ Tämän lisäksi PL 2.3:ssä säädetty lainalaisuusperiaate edellyttää, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.⁹¹ Pelkällä kansallisella asetuksella tai viranomaisen omalla määräyksellä tai ohjeella ei siten voi rajoittaa perusoikeuksia tai säätää viranomaiselle toimivaltuutta.⁹²

Rikosoikeuden piirissä kirjoitetun lain vaatimus (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*⁹³) on yksi PL 8 §:ssä ja RL 3:1.2:ssa turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen

⁸⁷ Pellonpää ym. 2012, s. 306 – 311.

⁸⁸ Hallinnollisten sanktioiden osalta ks. Oikeusministeriö 2018, s. 27–28.

⁸⁹ Melander 2016, s. 21–28.

⁹⁰ *PeVM* 25/1994 vp, s. 4–5.

⁹¹ Hallberg 2011b, s. 784–785.

⁹² Viranomaisen toimivaltuus voi perustua myös Euroopan unionin asetukseen.

⁹³ Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 76.

osa-alueesta.⁹⁴ Pääpiirteissään lainalaisuusperiaatetta sekä lailla säätämisen vaatimusta vastaavasti kirjoitetun lain vaatimus edellyttää sitä, että rikostuomioiden tulee perustua kansallisesti hyväksyttyihin eduskuntalakeihin.⁹⁵ Kriminalisointi ei siten voi perustua myöskään Euroopan unionin lainsäädäntöön⁹⁶

Kirjoitetun lain vaatimus asettaa kuitenkin eräitä pidemmälle meneviä edellytyksiä, jotka rikosoikeudellisten kriminalisointien ja rikosoikeudellisen järjestelmän yleensäkin tulee täyttää.⁹⁷ Kirjoitetun lain vaatimus edellyttää ensinnäkin, että rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä säädetty laissa rangaistavaksi. Takautuvia kriminalisointeja ei tule siten säätää eikä sellaisten perusteella tuomita rangaistukseen.⁹⁸

Kriminalisoinnin lisäksi kirjoitetun lain vaatimus edellyttää, että seuraamuksesta tulee säätää laissa.⁹⁹ Vaatimus koskee itse rangaistusasteikkojen lisäksi myös seuraamusten yleisiä edellytyksiä. Tuomari ei siten voi tuomita henkilöä ankarampaan rangaistukseen, kuin mitä laissa on säädetty.¹⁰⁰ Melander katsoo, että kirjoitetun lain vaatimus edellyttää lisäksi, että rikoslain yleisistä opeista säädetään lailla. Toisaalta hän samalla tunnustaa sen, ettei yleisistä opeista säädetä tällä hetkellä rikoslaissa kaikenkattavasti.¹⁰¹

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kirjoitetun lain vaatimusta on tulkittu väljemmin kuin kansallisesti. EIS 7 artiklassa ilmaistu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää kirjoitetun lain vaatimuksen. Laiksi on kuitenkin EIT:n oikeuskäytännössä katsottu myös esimerkiksi lakia alemman asteiset normit sekä vakiintunut oikeuskäytäntö, kunhan se on

⁹⁴ Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että perustuslain ja rikoslain tarkoittavat niiden sanamuotojen eroista huolimatta samaa. (*PeVL 31/2002 vp*, s. 2, Frände 2012, s. 28 ja Melander 2016, s. 42.)

⁹⁵ Ks. *PeVL 23/1997 vp*, s. 2, jossa todetaan, että lailla säätämisen vaatimus on johdettavissa sekä nykyisen PL 8 §:n rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta että perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

⁹⁶ *HE 309/1993 vp*, s. 50 ja Melander 2016, s. 52.

⁹⁷ Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 199–200.

⁹⁸ Tämä ilmenee suoraan PL 8 §:n ja RL 3:1.2:n sanamuodosta.

⁹⁹ *PeVL 31/2002 vp*, s. 2. Tämä edellytys ilmenee selkeästi RL 3:1.2:sta.

¹⁰⁰ Melander 2016, s. 50.

¹⁰¹ Melander 2016, s. 51–52.

yleisesti saatavilla, riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa sekä tarjoaa riittävää suojaa viranomaisten mielivaltaiselta toiminnalta.¹⁰²

Lainalaisuusperiaatteen asettamat vaatimukset koskevat hallinnollisia sanktioita, sillä niiden määrittämisessä on perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön valossa kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.¹⁰³ Siten hallinnollisten sanktioiden yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Laissa on perustuslakivaliokunnan ”vakiintuneen käytännön mukaan täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.”¹⁰⁴ Voidaan siten todeta, että sekä rikosoikeudellisten seuraamuksien että hallinnollisten sanktioiden tulee täyttää pitkälti samat edellytykset sen osalta, että teosta, siitä aiheutuvasta seuraamuksesta, oikeusturvasta sekä seurauksen täytäntöönpanosta tulee säätää lailla. Hallinnollisiin sanktioihin liittyvistä seikoista voidaan tosin säätää rikosoikeudellista seuraamuksista poiketen myös Euroopan unionin asetuksella.

Lailla säätämisen vaatimuksen osalta on kuitenkin huomattava, että hallinnollisten seuraamusten osalta ei ole yleislainsäädäntöä eikä yksittäisissä hallinnollisissa sanktioissa säädellä täsmällisesti kaikista menettelyyn liittyvistä oikeusturvaseikoista. Merkittävä osa hallinnollisiin sanktioihin liittyvistä oikeusturvaseikoista perustuu suoraan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.¹⁰⁵

5.3. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Toinen perusoikeuksien rajoittamisperuste on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksiin tehtävien ”rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.”¹⁰⁶

¹⁰² Pellonpää ym. 2012, s. 301–302.

¹⁰³ PeVL 32/2005 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2 sekä erityisesti PeVL 57/2010 vp, s. 2 ja 5.

¹⁰⁴ PeVL 28/2014 vp, s. 2 ja siinä viitattut perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 32/2005 vp, s. 2–3, PeVL 55/2005 vp, s. 2 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2.

¹⁰⁵ Oikeusministeriö 2018, s. 12–16.

¹⁰⁶ *PeVM* 25/1994 vp, s. 4–5.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen liittyy läheisesti PL 8 §:ssä ja RL 3:1.1:ssä säädetty epätäsmällisyyskielto, joka on yksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen osa.¹⁰⁷ Epätäsmällisyyskielto asettaa selkeyden vaatimuksen lainsäätäjälle, jonka tulee pitäytyä säätämästä epäselviä rangaistussäännöksiä.¹⁰⁸ Vastaavan oikeuden katsotaan sisältyvän EIS 7 artiklaan.¹⁰⁹

Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään katsonut, että rikosoikeudellisen säännöksen sanamuodon perusteella on kyettävä ennakoimaan, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹¹⁰ Valiokunnan ratkaisuja on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että valiokunta edellyttää, että kenen tahansa tulee pystyä ymmärtämään rangaistussäännösten kattama kielletyn toiminnan ala.¹¹¹ Toisaalta rikoslain yleisten oppien uudistamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että epätäsmällisyysvaatimus edellyttää, että ”ainakin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt, ja mieluiten muutkin, voivat ennakolta tietää, mikä on rangaistavaa ja kuinka ankarasti.”¹¹²

Nykyään vallitsevana kantana voitaneen pitää Melanderin toteamalla tavoin sitä, että lähtökohtaisesti rangaistussäännökset tulee kirjoittaa niin, että kaikki voivat ymmärtää niiden sisällön. Kuitenkin erityisaloiille suunnatussa sääntelyssä voidaan säätää myös sellaisista rangaistusäännöksistä, joiden selvittäminen edellyttää kyseisen alan erityisosaamista.¹¹³ Tämä tulkinta vastaa EIS 7 artiklan tulkintakäytäntöä.¹¹⁴

¹⁰⁷ Ks. PL 8 §:n osalta *PeVM 25/1995 vp*, s. 8. ja RL 3:1.1:n osalta Melander 2016, s. 62–63 ja *HE 44/2002 vp*, s. 32.

¹⁰⁸ On toisaalta huomattava, että tuomioistuimella on mahdollisuus jättää tekijä tuomitsematta, mikäli se katsoo tiettyssä tilanteessa lainsäädännön olevan niin epäselvää, että henkilön tuomitseminen olisi epätäsmällisyyskiellon vastaista (Melander 2016, s. 69–70)

¹⁰⁹ Ks. esimerkiksi *Kokkinakis v. Kreikka* (1993), kohta 52.

¹¹⁰ Esimerkiksi *PeVL 10/2000 vp*, s. 2, *PeVL 29/2001 vp*, s. 3, *PeVL 10/2016 vp*, s. 9.

¹¹¹ Melander 2016, s. 64.

¹¹² *HE 44/2002 vp*, s. 29.

¹¹³ Melander 2016, s. 66. Frände suhtautuu huomattavasti ymmärtävämmin tavalliselle ihmiselle ylivoimaisen monimutkaisiin kriminalisointeihin (Frände 2012, s. 37).

¹¹⁴ Ks. *Kokkinakis v. Kreikka* (1993), kohta 52, *Cantoni v. Ranska* (1996), kohta 29 sekä *Groppera Radio AG ym- v. Sveitsi* (1990), kohta 31.

Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään katsonut, että hallinnollisella seuraamuksella sanktoiduissa teoissa ei varsinaisesti ole kyse perustuslain 8 §:ssä tarkoitetusta rikoksena rangaistavasta teosta, minkä takia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset – kuten täsmällisyysvaatimus – eivät suoraan kohdistu hallinnollisiin sanktioihin. Tästä huolimatta valiokunta on katsonut, ettei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida sivuuttaa.¹¹⁵ Vaikuttaakin siltä, että täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja epätäsmällisyyskiellon asettamia vähimmäisedellytyksiä tulee soveltaa pitkälti samalla tavalla sekä rikosoikeudellisiin että hallinnollisiin seuraamuksiin.

5.3.1. Blankorangaistussäännökset

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen sekä epätäsmällisyyskiellon asettamia rajoja on punnittu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä erityisesti blankorangaistussäännösten osalta. Blankorangaistussäännöksellä tarkoitetaan rangaistussäännöstä, jossa rangaistusuhka ja rikostunnusmerkistö on erotettu kahteen tai useampaan eri säännökseen. Rangaistusuhkan asettavaa säännöstä kutsutaan blankorangaistussäännöksi ja tunnusmerkistön sisältävää normia blankettinormiksi.¹¹⁶ Tyypillisimmillään blankorangaistussäännöksessä säädetään "tämän lain tai tämän lain nojalla annettujen säännösten tai määräysten" rikkomisen rangaistavaksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut kielteisesti blankorangaistussäännöksiin ja pitänyt niitä lähtökohtaisesti ongelmallisina rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että blankorangaistusäännöksistä ei ole mahdollista luopua kokonaan, mutta niiden käyttöedellytyksiä on rajattava.¹¹⁷ Tämän kannan taustalla lieene osin se, että blankorangaistustekniikkaa on Suomessa käytetty ja edelleen käytetään paljon.¹¹⁸ Valiokunta edellytti blankorangaistussäännöksen täyttävän neljä vaatimusta ollakseen asianmukainen.¹¹⁹

¹¹⁵ PeVL 74/2002 vp, s. 5.

¹¹⁶ Frände 2012, s. 33.

¹¹⁷ PeVL 25/1994 vp, s. 8.

¹¹⁸ Frände 2012, s. 34.

¹¹⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 8.

Ensinnäkin valtuutusketjujen tulisi olla täsmällisiä. Tällä tarkoitetaan sitä, että blankettinormin antamisen on tullut tapahtua laillisen norminantovallan delegoinnin nojalla. Tätä norminantovaltaa on lisäksi tullut käyttää oikein.¹²⁰ Toiseksi niiden aineellisten säännösten, jotka ilmaisevat rangaistavuuden edellytykset, tulisi olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.¹²¹

Kolmanneksi näistä aineellisista säännöksistä tulisi käydä selkeästi ilmi se, että niiden rikkominen on rangaistavaa.¹²² Tällä tarkoitetaan sitä, että blankorangaistussäännökselle sen aineellisen sisällön antavassa blankettinormissa tulee viitata asianmukaisesti siihen, että blankettinormissa kuvatus käyttäytymisvelvoitteen rikkominen on säädetty blankorangaistusäännöksellä rangaistavaksi. Tätä vaatimusta on vakiintuneesti kutsuttu *takaisinkytkennäksi*.¹²³

Neljänneksi kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä tulisi olla jonkinlainen asiallinen kuvaus siitä, millainen toiminta on rangaistavaa.¹²⁴ Esimerkiksi rajavartiolain 72 §:ssä säädetään rajavartiorikkomuksesta seuraavasti:

Joka tahallaan

- 1) jättää noudattamatta 53 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajavyyhykeluvan ehtoa,
 - 2) jättää noudattamatta 56 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden lupatodistuksen mukana pitämiseen tai näyttömääräyksen taikka
 - 3) jättää noudattamatta 57 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta,
- on tuomittava *rajavyöhykerikkomuksesta* sakkoon.

¹²⁰ Frände 2012, s. 35. Esimerkiksi vanhan TLL:n 86 §:n 2 momentissa on delegoitu valtioneuvoston asetuksella annettavaksi ” tarpeetonta ja häiritsevää ajamista taajamassa ja moottorikäyttöisen ajoneuvon tarpeetonta joutokäyntiä” koskevat rajoitukset. Tämän asetuksenantovaltuuden perusteella valtioneuvoston asetuksessa ei voitaisi säätää esimerkiksi tarpeetonta ja häiritsevää ajamista taajaman ulkopuolella koskevia rajoituksia.

¹²¹ *PeVM 25/1994 vp*, s. 8.

¹²² *PeVM 25/1994 vp*, s. 8.

¹²³ Melander DL 2015, s. 656. Esimerkiksi huumausainelain (373/2008) 48 §:ssä viitataan RL 50 luvun huumausainerikoksiin. Täten henkilö voi pelkkää huumausainelakia lukemalla saada viitteen siitä, että lain rikkominen voi johtaa rikoslaissa säädettyihin seuraamuksiin.

¹²⁴ *PeVM 25/1994 vp*, s. 8

Rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten osalta perustuslakivaliokunta on soveltanut edellä kuvattuja alun perin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia edellytyksiä arvioidessaan hallinnollisia sanktioita. Valiokunta on todennut, että blankorangaistussäätelyyn ”on hallinnollisissa sanktioissa syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosäätelyä arvioidessaan.”¹²⁵

Perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota ongelmallisen laajoihin blankorangaistussäännöksiin ja vaatinut niitä täsmennettäväksi.¹²⁶ Esimerkiksi tullilain säätämistä koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan valiokunta ei hyväksynyt hallinnollista sanktiota, joka olisi kattanut kaiken kansallisen ja EU:n tullilainsäädännön rikkomisen. Valiokunta edellyttikin tällaisen säätelyn täsmentämistä siten, että siitä ilmenee tarkemmin mistä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä seuraamuksena on hallinnollinen sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit tuli luonnehtia laissa niiden yksilöimiseksi.¹²⁷

Tältä osin on huomattava, että tullilain osalta blankoseuraamussäännös perustui osin EU-säätelyyn. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällaisia EU-blankorangaistussäätelyä arvioitaessa ei voida arvioida täysin samoista lähtökohdista kuin kotimaista säätelyä.¹²⁸ Edellä käsiteltyjen perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella lienee kuitenkin selvää, että lainsäätäjän tulee tällaisissakin tilanteissa pyrkiä täyttämään blankorangaistussäännöksille asetetut edellytykset mahdollisimman hyvin hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä

5.3.2. *Avoimet tunnusmerkistötekijät*

Blankorangaistussäätelyä vastaava täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen sekä epätäsmällisyyskiellon kannalta ongelmallinen säätelytapa on säätää tunnusmerkistöön avoimia tunnusmerkistötekijäitä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tunnusmerkistössä esimerkiksi

¹²⁵ PeVL 10/2016 vp, s. 8.

¹²⁶ PeVL 43/2013 vp, s. 3.

¹²⁷ PeVL 10/2016 vp, s. 8.

¹²⁸ Melander 2016, s. 54 ja Frände 2012, s. 41.

viitataan yleisesti siihen, että rangaistavia ovat lueteltuja tekotapoja vastaavat tai rinnastuvat tekotavat.¹²⁹

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista sääntelyä lähtökohtaisesti ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.¹³⁰ Valiokunta on kuitenkin tietyissä tilanteissa ollut valmis hyväksymään avoimia tunnusmerkistötekijöitä, mikäli sääntely on kokonaisuutena ollut riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.¹³¹

Rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota avoimiin tunnusmerkistötekijöihin myös hallinnollisista sanktioista säädettyä. Perustuslakivaliokunta esimerkiksi edellytti muuttamaan hallituksen esitystä, jolla Finanssivalvonnalle olisi annettu mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu sellaisistakin finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten rikkomisesta, joita ei mainittu erikseen seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä.¹³² Vaikuttaneekin siten siltä, että myös avointen tunnusmerkistötekijöiden osalta hallinnollisia sanktioita ja rikosoikeudellisia seuraamuksia tulee arvioida samoista lähtökohdista käsin.

5.3.3. *Blankorangaistussäännökset tieliikennelainsäädännössä*

Blankorangaistussääntelyä käytettiin yleisesti lainsäädännössä vielä 1980-luvulla, jolloin vanha tieliikennelaki säädettiin. Siten ei liene lainkaan yllättävää, että vanhan TLL:n 103 §:n 1 momentin mukainen tieliikenneriikkomus on tyypillinen blankorangaistussäännös. Sen mukaan:

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta muuten kuin 98–102 tai 105 a §:ssä mainitulla tavalla rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava *liikenneriikkomuksesta* sakkoon.

Vanhan TLL:n 103 §:n mukaisen blankorangaistussäännöksen täyttäviä asiallisia tunnusmerkistöjä löytyy esimerkiksi ajoneuvojen tiellä käyttämisestä annetussa asetuksessa

¹²⁹ Melander 2016, s. 66–67.

¹³⁰ PeVL 48/2002 vp, s. 3 ja PeVL 6/2014 vp, s. 4.

¹³¹ PeVL 16/2013 vp, s. 4.

¹³² PeVL 17/2012 vp, s. 6.

(1257/1992), joka sisältää suuren määrän erinäisiä säännöksiä, joista minkä tahansa rikkomisen voi tulla rangaistavaksi tieliikenne rikkomuksena.

Lisäksi vanhan tieliikennelain kokonaisuuteen liittyy kiinteästi rikoslain 23 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen liikenneturvallisuuden vaarantaminen sekä sen 2 §:n 1 momentissa säädetty törkeä tekemuoto. RL 23:1.1:ssä säädetään:

Joka tienkäyttäjänä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tieliikennelakia tai ajoneuvolakia taikka niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, on tuomittava liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Lienee edellä todetun perusteella selvää, että vanhan TLL:n 103 §:n ja rikoslain 23 luvun 1 §:n rangaistussäännökset eivät kaikilta osin täytä perustuslakivaliokunnan edellyttämiä blankorangaistussääntelyn asettamia vaatimuksia. Molemmista säännöksistä nimittäin puuttuu perustuslakivaliokunnan edellyttämä asiallinen kuvaus siitä, minkälainen toiminta on rangaistavaa.

Uuden tieliikennelain esitöissä vanhan tieliikennelain 103 §:n puutteet on tuotu selkeästi esille. Esityksessä on myös aivan perustellusti todettu, että sääntelyä on tältä osin korjattava uudessa tieliikennelaissa.¹³³ Uuden tieliikennelain 162–172 §:ssä on säädetty niistä tunnusmerkistöistä, joiden perusteella liikennevirhemaksu voidaan määrätä. Nämä tunnusmerkistöt ovat melko täsmällisiä, eikä perustuslakivaliokunta ole kiinnittänyt niihin huomiota lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa.¹³⁴

Sitä vastoin on huomattava, että uudessa tieliikennelaissa ei esitetty muutettavaksi rikoslain 23 luvun 1 §:ää. Itse asiassa hallituksen esityksessä ei lainkaan mainita, että sekin on ongelmalliseksi katsottu blankorangaistussäännös. Lisäksi hallitus esitti – todennäköisesti erehdyksessä – takaisinkytkennän poistamista tieliikennelain ja rikoslain väliltä, sillä uudessa tieliikennelaissa ei esitetty viitattavan rikoslain 23 luvun rikossäännöksiin.

¹³³ HE 180/2017 vp, s. 104 ja 130.

¹³⁴ PeVL 9/2018 vp, s. 9.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti takaisinkytkennän poistamiseen huomiota lausunnossaan ja edellytti takaisinkytkennän lisäämistä uuteen tieliikennelakiin.¹³⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei jostakin syystä lainkaan kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetusta rikoslain säännöksestä puuttui täysin valiokunnan aikaisemmassa käytännössä edellyttämä asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavista teosta. Tältä osin uusi tieliikennelaki ja sen mukainen seuraamusjärjestelmä ei perustuslakivaliokunnan edellyttämän täydennyksen jälkeenkään täyttäne blankorangaistussäännöksiltä edellytetyjä vaatimuksia.

Ylipäätään rikoslain 23 luvun arviointi on hallituksen esityksessä lähes olematonta, vaikka uuden tieliikennelain yhtenä merkittävänä tavoitteena oli nimenomaan seuraamusjärjestelmän uudistaminen.¹³⁶ Arvioinnin puute ilmenee blankorangaistussääntelyn säilyttämisen lisäksi muun muassa siinä, että tieliikennevirhemaksun ja vanhojen tieliikenteeseen liittyvien rikoslaissa säädettyjen seuraamusten välisen suhteen arvioiminen ei ole kokonaisuutena onnistunut.

RL 23:1:n ja uuden TLL:n mukaisen liikennevirhemaksun väliin jäänee nimittäin tilanteita, joissa teko voi olla liian ankara tullakseen käsitellyksi hallinnollisessa seuraamusmenettelyssä, mutta liian lievä tullakseen rangaistavaksi liikenteen vaarantamisena. Esimerkiksi Liikkuvan poliisin perinneyhdistys on nostanut esille huolensa siitä, että osa ylinopeuksista voi uuden tieliikennelain järjestelmässä jäädä kokonaan rankaisematta.¹³⁷ Tämä johtuu siitä, että RL 23:1:ssä säädetyn liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistö edellyttää liikennesääntöjen rikkomisen tapahtuvan siten, että teko on samalla omiaan aiheuttamaan vähäistä suurempaa vaaraa toisten turvallisuudelle. Uuden TLL:n 165 §:ssä puolestaan rajoitetaan liikennevirhemaksun määrääminen vain sellaisiin tekoihin, joissa ylinopeus on enintään 20 km/h. Siten ne yli 20 km/h ylinopeudet, jotka eivät aiheuta vähäistä suurempaa abstraktia vaaraa, eivät ole sanktioituja uuden tieliikennelain järjestelmässä. Vastaavasti myöskään ne teot, joissa vaaraa aiheutetaan ainoastaan omaisuudelle tai rikoksentekijälle itselleen, eivät kuulu RL 23:1:n

¹³⁵ *PeVL 9/2018 vp*, s. 9.

¹³⁶ *HE 180/2017 vp*.

¹³⁷ Liikkuvan poliisin perinneyhdistys 2020, s. 1.

soveltamisalaan. Tästä esimerkkinä voidaan esittää pysäköintipaikalla hiljaisella nopeudella törmääminen toiseen ajoneuvoon.¹³⁸

5.4. Hyväksyttävyyysvaatimus

Perustuslain yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuva hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää rikosoikeudellisten seuraamusten osalta sitä, että kriminalisoinneille on pystyttävä esittämään painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.¹³⁹ Vaatimus rinnastuu sisältönsä puolesta kriminalisointiperiaatteena tunnettuun oikeushyvien suojelun periaatteeseen.¹⁴⁰

Perustuslakivaliokunta on yleensä katsonut, että esitetty lainsäädäntö on täyttänyt hyväksyttävyyden edellytykset.¹⁴¹ Eräässä tapauksessa hallitus kuitenkin esitti päiväsakkojen rahamäärän kaksinkertaistamista lähes yksinomaan fiskaalisin perustein, Perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiontalouden tasapainottamistoimia ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena sakkorangaistusten merkittävälle korottamiselle.¹⁴² On huomattava, että perustuslakivaliokunta totesi samalla, ”ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoituksia sakkorangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin.”¹⁴³ Lainsäätäjällä on siten merkittävää liikkumavaraa kriminalisointien säätämisessä, kunhan seuraamuksille voidaan esittää hyväksyttävä tavoite.¹⁴⁴

Perustuslakivaliokunta on soveltanut rikosoikeudellisiin seuraamuksiin liittyviä hyväksyttävyyysvaatimusta myös rikosoikeudellisiin lisäseuraamuksiin. Esimerkiksi rikosuhrimaksun säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että rikosuhrimaksun suuruus ei saa määräytyä fiskaalisilla perusteilla.¹⁴⁵

¹³⁸ Nuutila – Ojala 2008, s. 570 – 572.

¹³⁹ *PeVL* 23/1997 vp, s. 2.

¹⁴⁰ Melander 2016, s. 25–26.

¹⁴¹ Melander 2016, s. 25–26.

¹⁴² *PeVL* 6/2017 vp, s. 6.

¹⁴³ *PeVL* 9/2016 vp, s. 5–6.

¹⁴⁴ *PeVL* 23/1997 vp, s. 2.

¹⁴⁵ *PeVL* 61/2014 vp, s. 3.

Hallinnollisten sanktioiden osalta perustuslakivaliokunta on todennut, ettei niitä voida pitää PL 81§:n mukaisina veroina tai maksuina.¹⁴⁶ Siten niiden tarkoituksena ei saa olla valtion menojen rahoittaminen eivätkä ne ole korvaus tai vastike julkisen vallan suorittamista toimenpiteistä.¹⁴⁷ Siten myöskään hallinnollisia sanktioita ei voida säätää fiskaalisilla perusteilla.

5.5. Suhteellisuusvaatimus

Suhteellisuusvaatimus edellyttää rikosoikeudellisten seuraamusten osalta sitä, että seuraamuksen ankaruuden on oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän tulee täyttää kokonaisuudessaan suhteellisuuden vaatimukset.¹⁴⁸ Suhteellisuusvaatimus rinnastuu sisältönsä puolesta kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvaan *ultima ratio* -periaatteeseen.¹⁴⁹

Perustuslakivaliokunta on rikosoikeudellisen sääntelyn osalta usein arvioinut suhteellisuusvaatimuksen asettamia edellytyksiä.¹⁵⁰ Esimerkiksi rikosuhrimaksusta säädettyä perustuslakivaliokunta edellytti, ettei rikosuhrimaksu saisi olla suurempi kuin asiassa tuomittava rangaistus.¹⁵¹

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut kohtuullisen usein suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä myös hallinnollisista seuraamusmaksuista säädettyä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnollisten sanktioiden tulee täyttää oikeasuhtaisuuden asettamat vaatimukset.¹⁵² Valiokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota esimerkiksi vähäisten lain rikkomisten sanktioimiseen,

¹⁴⁶ Ks. esimerkiksi *PeVL 32/2005 vp*, s. 2.

¹⁴⁷ *PeVL 9/2016 vp*, s. 2 ja siinä viitatus lausunnot *PeVL 32/2005 vp*, s. 2, *PeVL 12/2005 vp*, s. 3/, *PeVL 46/2004 vp*, s. 3 ja *PeVL 61/2002 vp*, s. 5.

¹⁴⁸ *PeVL 23/1997 vp*, s. 2, *PeVL 16/2013 vp*, s. 2, *PeVL 56/2014 vp*, s. 2–3 sekä *PeVL 9/2016*, s. 2

¹⁴⁹ Melander 2016, s. 26–27.

¹⁵⁰ Ks. esimerkiksi *PeVL 40/2002 vp*, s. 2 ja *PeVL 6/2014 vp*, s. 3.

¹⁵¹ *PeVL 61/2014 vp*, s. 2.

¹⁵² *PeVL 15/2014 vp*, s. 5–6 ja *PeVL 17/2012 vp*, s. 2 sekä siinä viitatus lausunnot.

tarpeeseen porrastaa seuraamukset teon vakavuuden perusteella sekä seuraamusten suuruuteen.¹⁵³

Valiokunta on toisaalta hyväksynyt paikoitellen hyvinkin ankarien hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämisen. Näin on tehty erityisesti tilanteissa, joissa on ollut kyse Euroopan unionin asettamien velvoitteiden täyttämiseksi. Useassa EU:n asetuksessa on säädetty suomalaisen oikeusjärjestelmän näkökulmasta poikkeuksellisen suurista hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen eräiden säännösten rikkomisesta voidaan sen 83(6) artiklan perusteella määrätä enintään 20 000 000 euron hallinnollinen sakko, tai jos kyseessä on yritys, hallinnollinen sakko, jonka suuruus on neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.¹⁵⁴ Pitkälti Euroopan unionin sääntelyn perusteella säädetyn kilpailulain (948/2011) 12 §:n mukaisen seuraamusmaksun enimmäismäärä on puolestaan lain 13 §:n perusteella enintään 10 % elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta.¹⁵⁵

Yksi tapa hahmottaa näitä poikkeuksellisen suuria seuraamuksia on verrata niitä voimassa oleviin kansallisesti säädettyihin rangaistuksiin. Yksityishenkilölle voidaan näin verraten määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta 3 333 päiväsakon suuruinen rangaistus.¹⁵⁶ Rikoslain 2 a luvun 1 §:ssä säädetään, että päiväsakkoja voi määrätä enintään 120. Siten yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voidaan yksityishenkilölle määrätä noin 27 kertaa ankarampi rangaistus, kuin mitä päiväsakolla sovitettavasta rikoksesta, kuten esimerkiksi

¹⁵³ Seuraamusten porrastamisen osalta ks. *PeVL 11/2009 vp*, s. 7–8 ja elinkeinoluvan peruuttamisen sekä hallinnollisen sanktion suuruuden osalta *PeVL 58/2010 vp*, s. 5–6.

¹⁵⁴ Lienee selvää, että termi hallinnollinen sakko on poikkeuksellisen epäonnistunut käänнос, sillä kyseessä on selkeästi hallinnollinen sanktio, jolla ei ole mitään tekemistä sakon kanssa. Muissa kieliversioissa ilmaus on tyypillisesti onnistuneempi.

¹⁵⁵ Kilpailuoikeudellisen seuraamusmaksun vähimmäisenimmäismäärästä määrätään nykyisin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2019/1, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, erityisesti sen 15 artiklassa. On huomattava, että seuraamusmaksun määrää hallintoviranomaisen sijasta markkinaoikeus kilpailulain 12 §:n 3 momentin perusteella.

¹⁵⁶ Tässä vertailussa oletetaan, että päiväsakon rahamäärä on alin mahdollinen, eli 6 euroa.

rikoslain 24 luvun 8 §:ssä säädetystä yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä tai 9 §:ssä säädetystä kunnianloukkauksesta.¹⁵⁷

Toisaalta perustuslakivaliokunta on tuonut esille sen, että unionin lainsäädäntöä implementoitaessa tulee pyrkiä selvittämään se, miten niiden asettamat velvollisuudet voitaisiin täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset mahdollisimman hyvin huomioon ottaen.¹⁵⁸

Monesti ankaran hallinnollisen sanktion säätämisessä kyseessä on ainakin osin kansallinen ratkaisu. Esimerkiksi ylikuormamaksusta annetun lain (51/1982) 18 §:n perusteella ylikuormamaksuksi nimitetty hallinnollinen sanktio määrätään rikosoikeudellisen rangaistuksen ohella ajoneuvon omistajalle.¹⁵⁹ Lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä käy selkeästi ilmi, että ylikuormamaksun tarkoituksena on luoda menettely, jossa samasta teosta annetaan rangaistus sekä rikosoikeudellisessa järjestelmässä että hallinnollisessa menettelyssä. Tavoitteena on ollut seuraamusjärjestelmän tehostaminen.¹⁶⁰ Ylikuormamaksuun liittyvä sääntely säilyy uuden tieliikennelain osalta muuttumattomana ja sitä käytetään jatkossakin rikoslain 23 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädettyjen tekojen lisäseuraamuksena.¹⁶¹

Rangaistuksen tehostaminen on ollut taustalla myös esimerkiksi öljypäästömaksun säätämisessä. Öljypäästöjen aiheuttaminen merialueilla on ollut jo pitkään kriminalisoitu rikoslain 44 luvun 1–4 §:ssä. Vaikka teko oli jo kriminalisoitu, haluttiin päästökiellon noudattamista ja kiellon yleistä vaikuttavuutta tehostaa. Yhtenä keinona tässä oli hallituksen esityksen mukaan uuden hallinnollisen sanktion asettaminen riittävän korkeaksi, jotta se

¹⁵⁷ On toki huomattava, että enimmäisrangaistusten tuomitseminen on äärimmäisen harvinaista, eikä seuraamusten vertailu tällä tavalla kuvasta niitä seuraamuksia, joita lakien rikkomisesta tyypillisesti seuraa.

¹⁵⁸ Ks. esimerkiksi *PeVL 15/2016 vp*, s. 5.

¹⁵⁹ On toki mahdollista, että ylikuormamaksu ja rikosoikeudellinen seuraamus kohdistuvat eri henkilöihin, mikäli ajoneuvoa ajaa ja sen on lastannut jokin muu kuin ajoneuvon omistaja.

¹⁶⁰ *HE 20/1981 vp*, s. 2–4 ja 10.

¹⁶¹ Lienee ainakin osin kyseenalaista, täyttääkö ylikuormamaksu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä sekä EIT:n ratkaisukäytännöstä ilmenevät vaatimukset *ne bis in idem* -kiellon osalta. Kaksoisrangaistavuuteen liittyvät ongelmat on rajattu tämän opinnäytetyön ulkopuolelle, joten kysymystä ei käsitellä tässä sen enempää.

muodostuisi maksuvelvolliselle taloudelliseksi tuntuva. ¹⁶² Öljypäästömaksu korvaa rikosoikeudellisen seuraamuksen, joka kuitenkin jätettiin voimaan. Suurelle alukselle voidaan määrätä yli 10 000 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu alle 50 litran öljypäästön perusteella. ¹⁶³ Tämä lienee merkittävästi ankarampi seuraamus kuin mitä rikoslain 44:4:ssä säädetyn tuottamuksellisen ympäristön turmelemisen perusteella tuomittaisiin. Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt seuraamuksen oikeasuhtaisuutta esitystä arvioidessaan. ¹⁶⁴

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään ottanut kantaa hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtaisuuteen *Malige*-tapauksessa, jossa oli kyse ajokorttiseuraamuksena käytettävästä pistejärjestelmästä. EIT katsoi pistejärjestelmän olevan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen mukainen, kun otettiin huomioon se, että ajokorttia ei menettänyt yhden teon perusteella ja pisteitä pystyi ansaitsemaan takaisin. ¹⁶⁵

¹⁶² *HE 77/2005 vp*, s. 7–8.

¹⁶³ Öljypäästömaksusta säädetään nykyisin merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009). Sen 3 luvun 2 §:ssä säädetään öljypäästön suuruudeksi lain liitteenä olevan taulukon mukainen maksu, joka määräytyy öljypäästön suuruuden ja aluksen bruttovetoisuuden perusteella.

¹⁶⁴ *PeVL 32/2005 vp*.

¹⁶⁵ *Malige v. Ranska* (1998), kohta 49.

6. HALLINNOLLISET SANKTIOT JA OIKEUSTURVA

6.1. Perustuslain 21 § ja EIS 6 artikla

Perustuslain 21 §:ssä säädetään keskeisimmistä oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyvistä vaatimuksista. Säännös asettaa vaatimuksia sekä hallintoasioiden käsittelylle että asioiden käsittelylle tuomioistuimessa.¹⁶⁶ Erityisesti rikosasioihin liittyvien keskeisten oikeussuojatakeiden osalta perustuslain 21 §:n on katsottu sisältävän muun muassa itsekriminointisuoja¹⁶⁷ ja syyttömyysolettaman¹⁶⁸ vaatimukset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvataan tärkeimmät oikeusturvaan liittyvät oikeusturvatakeet. Tältä osin on huomattava, että EIS 6 artikla on selkeästi suppeampi kuin PL 21 § sekä soveltamisalansa että tarjoamansa suojan osalta. Artiklaa sovelletaan vain silloin, kun asiassa on kyse oikeuksista ja velvollisuuksista päättämisestä tai rikosasian käsittelystä. Molemmat käsitteet ovat saaneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä oman, autonomisen merkityksensä, jota käsitellään seuraavaksi lyhyesti.¹⁶⁹

Käsitteen ”oikeudet ja velvollisuudet” sisältö on yhä muodostumassa, mutta voidaan todeta, että puhtaasti julkisoikeuden alaan kuuluviksi katsoviin asioihin ei sovelleta 6 artiklaa.¹⁷⁰ Tämä ei ole yllättävää, kun ottaa huomioon sen, että muissa kieliversioissa käsite oikeudet ja velvollisuudet on ilmaistu merkittävästi suppeammin. Esimerkiksi englanninkielisessä versiossa käytetään termiä ”civil rights and obligations”. Toisaalta oikeuskäytännössään EIT on laajentanut artiklan soveltamisalaa kattamaan myös yhä laajemmin julkisoikeudellisia asioita.¹⁷¹

¹⁶⁶ Ks. hyvän hallinnon takeiden osalta Mäenpää 2013, s. 86 ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden osalta Hallberg 2011b, s. 801.

¹⁶⁷ Oikeusministeriö 2018, s. 34–35 ja siinä viitatus *HE 309/1993 vp*, s. 74, *PeVL 46/2001 vp*, s. 5, *PeVL 34/2012 vp*, s. 3, *PeVL 8/2016 vp*, s. 5.

¹⁶⁸ Syyttömyysolettama on mainittu erikseen nykyisen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana sen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä. Ks. *HE 309/1993 vp*, s. 74.

¹⁶⁹ Pellonpää ym. 2012, s. 479–480 ”oikeuksien ja velvollisuuksien” osalta ja s. 546–547 rikossyytteen osalta.

¹⁷⁰ *Feldbrügge v. Alankomaat* (1986), kohdat 26–40.

¹⁷¹ Hallberg 2011b, s. 795.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan arvioida, että tällä hetkellä oikeus-termin piiriin kuuluvat ainakin lähtökohtaisesti sellaisetkin jossakin määrin julkisoikeudellisiksi kuvailtavat asiat, kuten erinäisten lupien myöntämis-¹⁷² ja perumisasiat¹⁷³, lasten huostaanottoasiat¹⁷⁴, oikeustoimikelpoisuuden poistamisasiat¹⁷⁵, henkilökohtaiseen vapauteen liittyvät asiat¹⁷⁶, kansalaismaineen poistamiseen liittyvät asiat¹⁷⁷ sekä esimerkiksi sopimussuhteisiin tai perintöoikeudellisiin asioihin liittyvät riita-asiat¹⁷⁸.

Velvollisuus-termin sisältö kattaa puolestaan esimerkiksi sellaisia jossakin määrin julkisoikeudellisiksi luonnehdittavia asioita, kuten eräitä sosiaaliturvamaksujen maksamiseen liittyviä asioita¹⁷⁹, sekä joitakin virkamiesoikeudellisia asioita¹⁸⁰. Sitä vastoin artiklan ei ole katsottu soveltuvan passiasioihin¹⁸¹, kansalaisuusasioihin¹⁸², ulkomaalaisasioihin¹⁸³, vaaleihin liittyviin asioihin¹⁸⁴ tai asioihin, joissa asia jätetään tutkimatta puhtaasti prosessuaalisella perusteella¹⁸⁵.

¹⁷² Esimerkiksi *H v. Belgia* (1987), kohdat 44–48. ja *De Moor v. Belgia* (1994), kohdat 42–47. Molemmissa tapauksissa oli kyse asianajoluvan myöntämismenettelystä.

¹⁷³ Esimerkiksi *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v. Belgia* (1981), kohdat 41–51, jossa oli kyse terveydenhuoltoluvan määräaikaista peruuttamisesta.

¹⁷⁴ Esimerkiksi *W. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1987), kohdat 72–79.

¹⁷⁵ Esimerkiksi *Winterwerp v. Alankomaat* (1979), kohdat 73–79, jossa oli kyse oikeustoimikelpoisuuden automaattisesta menettämisestä, kun henkilö otettiin tahdosta riippumattomaan hoitoon.

¹⁷⁶ Esimerkiksi *Aerts v. Belgia* (1998), kohdat 57–60, jossa oli kyse siitä, että valittajaa oli pidetty seitsemän kuukauden ajan vankilan psykiatrisen hoidon osastolla.

¹⁷⁷ Esimerkiksi *Golder v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1975), kohdat 26–36.

¹⁷⁸ Pellonpää ym. 2012, s. 483–484.

¹⁷⁹ Esimerkiksi *Schouten ja Meldrum v. Alankomaat* (1994), kohdat 47–60.

¹⁸⁰ Esimerkiksi *Eskelinen ym. v. Suomi* (2007), kohdat 39–64.

¹⁸¹ Esimerkiksi *Peltonen v. Suomi* (1995), kohta 3. Tapauksessa passia ei ollut myönnetty, sillä henkilö ei ollut osallistunut kutsuntoihin siten, kuin laki edellyttää.

¹⁸² Esimerkiksi *Naumov v. Albania* (2005), kohta 2.

¹⁸³ *Maaouija v. Ranska* (2000), kohdat 26–41.

¹⁸⁴ *Pierre-Bloch v. Ranska* (1997), kohdat 43–61.

¹⁸⁵ Tästä on kyse esimerkiksi, jos valitus jätettäisiin tutkimatta myöhässä saapuneena. (Pellonpää ym. 2012, s. 475)

Rikossyyte-termillä on puolestaan EIS:ssä oma, autonominen merkityksensä, joka on muodostunut EIT:n ratkaisukäytännössä.¹⁸⁶ Merkittävin oikeustapaus rikossyyte-termin määrittelyssä on niin sanottu Engel-tapaus, jossa EIT esitti kriteeristön rikossyyte-termin kattaman alan määrittämiseksi.¹⁸⁷

Ensimmäinen niin sanottu Engel-kriteeri liittyy sen arvioimiseen, miten tietty prosessi ja siinä määrättävä seuraamus on valtiosisäisesti luokiteltu. Mikäli seuraamuksen katsotaan valtoinsisäisesti kuuluvan rikosoikeuden alaan, kuuluu se myös EIS:n mukaisen rikossyyte-termin alle.¹⁸⁸

EIT toteaa perustellusti Engel-ratkaisussaan, että jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa otettu kanta ei voi yksinomaan ratkaista sitä, sovelletaanko siihen EIS 6 artiklaa. Jäsenvaltioilla voisi muutoin tällaisessa tilanteessa olla intressi pyrkiä muuntamaan rikosoikeudellisia seuraamuksia esimerkiksi kurinpidollisiksi tai hallinnollisiksi seuraamuksiksi ja tätä kautta tehdä tyhjäksi EIS:ssä taattuja oikeuksia.¹⁸⁹

Tämän takia EIT asettaa toiseksi Engel-kriteeriksi teon ja siitä annettavan seuraamuksen vakavuuden arvioimisen.¹⁹⁰ Oikeuskäytännössään EIT on muun muassa katsonut, että rikossyyte-käsitteen alle kuuluvat teot ovat yleisesti sanktioituja¹⁹¹ ja että niistä määrätyt sanktiot on tyypillisesti tarkoitettu rankaisuksi ja pelotukseksi¹⁹².

Kolmantena Engel-kriteerinä on rangaistuksen laadun ja sen rangaistusluontoisuuden arviointi.¹⁹³ Hyvin lievät seuraamukset viittaavat enemmän muuhun, kuin rikossyytteeseen.¹⁹⁴ Mikäli teosta voi seurata vankeusrangaistus, viittaa se siihen, että kyseessä on artiklassa tarkoitettu rikossyyte ja sen käsittely. Esimerkiksi Zaicevs-

¹⁸⁶ Pellonpää ym. 2012, s. 546–548.

¹⁸⁷ Engel ym. v. Alankomaat (1976).

¹⁸⁸ Engel ym. v. Alankomaat (1976), kohdat 81–82.

¹⁸⁹ Engel ym. v. Alankomaat (1976), kohta 81.

¹⁹⁰ Engel ym. v. Alankomaat (1976), kohta 82.

¹⁹¹ Weber v. Sveitsi (1990), kohta 33.

¹⁹² Öztürk v. Saksa (1984), kohta 53.

¹⁹³ Pellonpää ym. 2011, s. 547–548.

¹⁹⁴ Kurdov ja Ivanov v. Bulgaria (2011), kohdat 40–44.

tapauksessa EIT katsoi, että teko, josta seuraamuksena saattoi olla jopa 15 päivän vapaudenmenetys, kuului rikossyyte-termin soveltamisalaan.¹⁹⁵ EIT on myös ratkaisukäytännössään katsonut, että erinäiset tieliikenteen hallinnolliset sanktiomenettelyt kuuluvat rikossyyte-käsitteen piiriin.¹⁹⁶

6.2. Itsekriminointisuoja

6.2.1. Lähtökohtia

Itsekriminointisuoja on osa perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita.¹⁹⁷ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan on EIT:n oikeuskäytännössä katsottu sisältävän itsekriminointisuojan, vaikka se ei artiklasta suoraan ilmenekään.¹⁹⁸

Itsekriminointisuojan ydinalueeksi voidaan katsoa nimenomaan oikeus vaieta ja pysyä passiivisena.¹⁹⁹ Rikoksesta syytetyllä ei myöskään ole totuudessapysymisvelvollisuutta hänen tekemäksi epäillyn rikoksen *esitutkinnassa* tai *oikeudenkäynnin aikana*.²⁰⁰ Passiivisenaakin toimivan henkilön on kuitenkin tarvittaessa siedettävä eräitä viranomaisen häneen kohdistamia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi henkilöntarkastusta ja -katsastusta, puhalluskoetta, huumausainetestiä tai verikoetta.²⁰¹

Itsekriminointisuojan kattamaa alaa on paikoitellen vaikea hahmottaa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että lainsäädännössä ihmisille on asetettu useita erilaisia tietonantovelvollisuuksia. Itsekriminointisuojan ei ole katsottu lähtökohtaisesti estävän tai rajoittavan menettelyjä, joissa henkilölle asetetaan seuraamusuhkainen velvollisuus toimittaa tietoja viranomaisille.²⁰² Kanta on perusteltu, sillä esimerkiksi verotusmenettelyn toteuttaminen muuttuisi äärimmäisen vaikeaksi, ellei ihmisille voitaisi asettaa velvollisuutta

¹⁹⁵ Zaicevs v. Latvia (2007), kohdat 53–57.

¹⁹⁶ Ks esim. Palaoro v. Itävalta (1995), kohta 35 sekä Umlauf v. Itävalta (1995), kohta 31.

¹⁹⁷ Oikeusministeriö 2018, s. 34–35 ja siinä viitattut *HE 309/1993 vp*, s. 74, *PeVL 46/2001 vp*, s. 5, *PeVL 34/2012 vp*, s. 3, *PeVL 8/2016 vp*, s. 5.

¹⁹⁸ Pellonpää ym. 2012, s. 588 – 589 sekä erityisesti Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996), kohta 68.

¹⁹⁹ Lankinen JFT 2020, s. 9.

²⁰⁰ Tarkka LM 2016, s. 489–490.

²⁰¹ Näin esimerkiksi kansallisesti EIS 6 artiklan osalta Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996), kohta 69.

²⁰² Tarkka LM 2016, s. 494–495 sekä erityisesti Weh v. Itävalta (2004), kohdat 42–45.

ilmoittaa saamistaan tuloista. Vastaavasti erinäisten lupien ja ilmoitusten merkitys katoaisi, mikäli niiden laiminlyömisestä ei aiheutuisi seuraamuksia.

Merkityksellisenä kysymyksenä on se, milloin toisessa menettelyssä hankittuja tietoja voi hyödyntää toisessa menettelyssä annettavan seuraamuksen määräämisessä. Tarkka on artikkelissaan erotellut niitä tunnusmerkkejä, joiden perusteella voidaan arvioida, soveltuuko itsekriminointisuoja yksittäiseen asiaan. Näitä ovat henkilöllinen²⁰³, ajallinen ja asiallinen yhteys seuraamusasiaan, palomuurin puuttuminen sekä viranomaisen taholta tuleva pakko. Mikäli kaikki tunnusmerkit täyttyvät, itsekriminointisuoja tulee soveltaa ja toisessa menettelyssä hankittuja tietoja ei tule soveltaa rikosasiassa tai hallinnollista sanktiota määrättäessä.²⁰⁴

Henkilöllinen yhteys edellyttää, että tietojen antaja on sama henkilö, johon mahdollinen seuraamus kohdistuisi. Asiallinen yhteys puolestaan täytyy, mikäli syytetty ”ei voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tiedot saattavat liittyä olennaisella tavalla vireillä olevaan rikosasiaan”.²⁰⁵ Tällaisesta tilanteesta on Tarkan mukaan kyse ainakin silloin, jos molemmissa asioissa arvioidaan samoja tosiseikkoja.²⁰⁶ Ajallisesta yhteydestä on kyse ainakin silloin, kun henkilö on määritelty rikoksesta epäillyksi.²⁰⁷

Palomuurilla tarkoitetaan tilannetta, jossa lainsäädännössä suojataan tietojen antamiseen velvoitettua toisessa menettelyssä säädettäviltä seuraamuksilta, jotka ovat henkilöllisessä, asiallisessa ja ajallisessa yhteydessä tietojenantovelvollisuuteen.²⁰⁸ Tällaiset palomuurisäännökset sisältyvät esimerkiksi ulosottokaaren (705/2007, UK) 3 luvun 73 ja 91 §:ään.

²⁰³ Tarkka ei erota henkilöllistä yhteyttä erilliseksi asiallisen ja ajallisen yhteyden osa-alueeksi, vaikka hän edellyttää myös sen täyttymistä.

²⁰⁴ Tarkka LM 2016, s. 499.

²⁰⁵ Tarkka LM 2016, s. 496–497. Hän rinnastaa itsekriminointisuojan arvioinnin kannalta rikosasian ja hallinnollisen sanktion määräämistä koskevan asian. (Tarkka LM 2016, s. 498.)

²⁰⁶ Tällä edellytyksellä on läheinen yhteys ne bis im idem -kiellon asettamiin vaatimuksiin.

²⁰⁷ Tarkka LM 2016, s. 496 – 497.

²⁰⁸ Tarkka LM 2016, s. 498–499.

Kolmas itsekriminointisuojan edellytys on viranomaisen taholta tuleva pakko tietojen luovuttamiseen. Toisin sanoen tietojenantovelvollisuutta tulee tehostaa seuraamuksella. Vapaaehtoisesti annettujen tietojen hyödyntämiseen itsekriminointisuoja ei lähtökohtaisesti ulotu.²⁰⁹

6.2.2. *Itsekriminointisuoja oikeuskäytännössä*

Itsekriminointisuojaan liittyviä korkeimpien tuomioistuinten ja EIT:n ratkaisuja on melko runsaasti. Seuraavassa keskitytään pääasiassa tieliikennettä koskevaan oikeuskäytäntöön, sillä se on keskeisessä roolissa tutkielman kysymyksenasettelun osalta.²¹⁰

Aluksi on tärkeää huomata, että EIT on ratkaisukäytännössään katsonut, ettei itsekriminointisuoja ole ehdoton oikeus, vaan sille voidaan asettaa eräitä rajoituksia esimerkiksi silloin, kun tietojen antaminen on välttämätöntä henkeen tai terveyteen kohdistuvan vaaran torjumiseksi.²¹¹ Lisäksi 6 artiklan 2 kohtaa sovelletaan vain, mikäli kyseessä on rikosasian käsittely siten kuin se EIT:n oikeuskäytännön perusteella näyttäytyy.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt useita tieliikenteeseen liittyviä ratkaisuja, joissa itsekriminointisuoja on ollut keskeisessä roolissa. Näissä on tyypillisesti ollut kyse sääntelystä, jossa ajoneuvon haltijalle on asetettu velvollisuus ilmoittaa ajoneuvon tekohetken kuljettajan henkilöllisyys viranomaisten näin pyytäessä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on näissä tapauksissa tyypillisesti säädetty erikseen rangaistavaksi.

Esimerkiksi Weh-tapauksessa ajoneuvon haltijalle voitiin Itävallan lainsäädännön mukaisesti määrätä seuraamus siitä, että tämä oli ilmoittanut väärän henkilön nimen ajoneuvon kuljettajaksi.²¹² On tosin huomattava, että ratkaisu oli äänestysratkaisu, jossa kolme seitsemästä tuomarista katsoi, että asiassa oli rikottu itsekriminointisuoja.²¹³ Enemmistön ratkaisu onkin kritiikille altis esimerkiksi siltä osin, että siinä todetaan, että velvollisuudella kertoa ajoneuvon kuljettaja ja siitä seuraavalla mahdollisella

²⁰⁹ Tarkka LM 2016, s. 499.

²¹⁰ Ks. yleisemmin itsekriminointisuojan osalta Pellonpää ym. 2012, s. 588–592.

²¹¹ John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996), kohta 47.

²¹² Weh v. Itävalta (2004), kohdat 39–57.

²¹³ Weh v. Itävalta (2004), tuomareiden Lorenzen, Levits ja Hajiyev yhteinen eriävä mielipide.

rikosprosessilla kuljettajana mahdollisesti ollutta ilmoittajaa vastaan on vain kaukainen ja hypoteettinen suhde.²¹⁴

Tuomioistuin vahvisti kantansa O'Halloran ja Francis -tapauksessa, jossa oli kyse pääpiirteissään vastaavasta Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavasta sääntelystä. Siinä EIT totesi, että tieliikenteeseen osallistuvien on hyväksyttävä siihen liittyvä sääntelyregiimi. Lisäksi EIT katsoi, että kuljettajan nimen kertominen on hyvin rajattu tosiseikka, jonka kertominen ei tee syyttömyysolettamaa tyhjäksi. EIT katsoikin, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen lainsäädäntö ei rikkonut 6 artiklan itsekriminointisuoja, kun otetaan huomioon tieliikenteeseen liittyvä regiimiajattelu sekä rajattu tietojen luovuttamisvelvollisuus.²¹⁵ Muun muassa Kiiski ja Koillinen sekä asiassa vähemmistöön jäävät tuomarit ovat kritisoineet asian ratkaisua voimakkaastikin siitä, että siinä sallitaan merkittävä itsekriminointisuoja poikkeaminen regiimiajattelun varjolla.²¹⁶ Tästä huolimatta ratkaisussa esitettyä kantaa on sovellettu johdonmukaisesti vastaaviin tapauksiin.²¹⁷

EIT:n esittämä kanta ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyyden ja häneen mahdollisesti kohdistettavan seuraamuksen välisestä yhteyden hypoteettisuudesta on kritiikille altis. Pelkästään se seikka, että viranomaisilla on tieto siitä, että tietty ajoneuvo on ajanut ylinopeutta, ei vielä ilman muuta todistusaineistoa tyypillisesti johtane ajoneuvon haltijalle tuomittavaan tai määrättävään seuraamukseen, ellei kyseessä ole haltijavastuuseen perustuva järjestelmä. Tällöin ajoneuvon haltijan ilmoitus siitä, että tämä on ajoneuvon kuljettaja, muodostaa ratkaisevan todistusaineiston asiassa. Mikäli asiaan sovelletaan edellisessä kappaleessa esiteltyjä itsekriminointisuojan arvioimisen kriteerejä, havaitaan, että tapauksessa täyttyvät kaikki ne kriteerit, joiden perusteella itsekriminointisuoja tyypillisesti estäisi hallinnollisessa menettelyssä hankittujen tietojen käyttämisen rikosasiassa.

²¹⁴ Weh v. Itävalta (2004), kohta 56.

²¹⁵ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta (2007), kohdat 56–63.

²¹⁶ Kiiski – Kollinen (2016), s. 96–97 sekä O'Hannity ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta (2007), tuomarien Borrego ja Pavlovskin eriävät mielipiteet.

²¹⁷ Lückhof ja Spanner v. Itävalta (2008), kohdat 47–59.

Kansallisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita eräs korkeimman oikeuden käsittelemä tapaus, jolla on hyvin läheinen yhtymäkohta edellä esiteltyihin EIT:n ratkaisuihin. Siinä syyttäjä vaati henkilölle tuomiota muun muassa vanhan tieliikennelain 103 §:n mukaisesta tieliikennetrikomuksesta, sillä tämä oli laiminlyönyt vanhan TLL:n 59 §:n 3 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden, jonka mukaan tilanteissa, joissa omaisuutta on vahingoittunut eikä paikalla ole ketään, joka voi ottaa vastaan tietoja ja selvityksiä, onnettomuuteen osallisen on viipymättä ilmoitettava tapahtumasta vahinkoa kärsineelle tai poliisille. Tapauksessa korkein oikeus katsoi, että syyteyllä oli ollut oikeus olla ilmiantamatta itseään tapauksessa ja hylkäsi hovioikeuden tavoin syytteen tältä osin.²¹⁸

Korkein oikeus on viitannut tapausta käsitellessään muun muassa edellä mainittuun O'Halloran-tapaukseen. KKO kuitenkin katsoo, että O'Halloran-tapaus eroaa korkeimman oikeuden käsittelemästä tapauksesta siten, että siinä ajoneuvon kuljettajan on voitu ennen tiedoksiantovelvollisuuden syntymistä epäillä menetelleen liikennesääntöjen vastaisesti. KKO:n käsittelemässä tapauksessa puolestaan on kyse tilanteesta, jossa henkilön olisi tullut ilmoittautua viranomaisille ennen, kuin viranomaisilla oli syytä epäillä ajoneuvon kuljettajaa rikoksesta.²¹⁹ Korkein oikeus katsoi, että edellisessä kappaleessa kuvailtuja itsekriminointisuojaan edellytyksiä ei tule soveltaa tilanteessa, jossa tietojenantovelvollisuuden laiminlyöntivelvollisuudesta voi välittömästi seurata rikosepäilyn syntyminen.²²⁰

Korkeimman oikeuden ottama kanta lienee perusteltu, sillä käsillä olevassa tapauksessa tiedonantovelvollisuuden noudattaminen olisi johtanut välittömään rikosepäilyyn. Tosin voidaan perustellusti kysyä, ovatko korkeimman oikeuden ja EIT:n ratkaistavana olleiden tapauksien väliset erot niin suuret, että päinvastaiset lopputulokset ovat asioissa perusteltuja. Tapauksessa voidaankin nähdä viitteitä siitä, että KKO ei kaikilta osin ole samaa mieltä EIT:n kanssa liikenteeseen liittyvän sääntelyregiimin olemassaolosta ja sen vaikutuksesta itsekriminointisuojaan.

²¹⁸ KKO 2014:67, kohdat 15–18.

²¹⁹ KKO 2014:67, kohta 7.

²²⁰ KKO 2014:67, kohta 12.

6.3. Syyttömyysolettama

Syyttömyysolettama liittyy erittäin läheisesti itsekriminointisuojaan. Syyttömyysolettama on yksi keskeisistä rikosoikeudellisista oikeusturvaperiaatteista. Sen mukaan ”todistustaakka rikosasioissa kuuluu aina syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyyttään välttyäkseen rangaistukselta.”²²¹ Syyttömyysolettama on mainittu erikseen nykyisen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana sen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä.²²² Syyttömyysolettama sisältyy vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan.²²³

Todistustaakka on rikosasioissa asetettu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3 §:n 1 momentissa asetettu kantajalle, jonka on näytettävä ne seikat, joihin hänen rangaistusvaatimuksensa perustuu.²²⁴ Lisäksi syyksi lukeva tuomio edellyttää saman pykälän 2 momentin mukaan sitä, ettei vastaajan syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä. Huomionarvoista on se, että syyttäjällä on velvollisuus osoittaa sekä positiiviset että negatiiviset rangaistuksen edellytykset.²²⁵

On kuitenkin huomattava, että oikeuskäytännössä on katsottu, että syyttäjän todistustaakasta huolimatta voi syntyä tilanteita, joissa vastaajalta voidaan edellyttää selvitystä niistä seikoista, joihin tämä on puolustukseen vedonnut. Tämä velvollisuus vastaajalle voidaan asettaa kuitenkin vain sellaisissa tilanteissa, joissa kantaja on esittänyt riittävän vahvan näytön syytteen tueksi.²²⁶ Tämä käytäntö vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.²²⁷

²²¹ Oikeusministeriö 2018, s. 30.

²²² HE 309/1993 vp, s. 74.

²²³ Pellonpää ym. 2012, s. 600–601.

²²⁴ Kantaja on yleensä syyttäjä, mutta Suomessa kenellä tahansa on oikeus nostaa syyte rikosasiassa toista henkilöä vastaan. Tässä kirjoitelmassa puhutaan tästä huolimatta pääasiassa syyttäjistä.

²²⁵ Frände 2012, s. 701. Negatiivinen rangaistuksen edellytys on esimerkiksi se, että vastaaja ei ole toiminut hätävarjelutilanteessa.

²²⁶ Ks. tältä osin muun muassa KKO 2012:27, ratkaisun kohta 13; KKO 2017:12, ratkaisun kohdat 8–12; KKO 2018:3, ratkaisun kohta 15 sekä KKO 2019:2, ratkaisun kohta 10.

²²⁷ Ks. erityisesti Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996), kohta 54.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä syyttömyysolettamalle onkin annettu merkitystä myös hallinnollisista sanktiosta säädettyä. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan erityiset oikeusturvatakeet tulevat sovellettavaksi, mikäli hallinnollinen sanktio katsotaan ”rikosasiaksi” tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muodostuneen autonomisen tulkinnan näkökulmasta.²²⁸

6.3.1. Syyttömyysolettama perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut jossakin määrin kielteisesti menettelyihin, joissa hallinnollinen sanktio määrättäisiin syyttömyysolettamasta poiketen.²²⁹ Valiokunta onkin katsonut perustuslain 21 §:n vastaiseksi sellaiset menettelyt, joissa todistustaakka on puhtaasti käännetty.²³⁰ On kuitenkin huomattava, että valiokunta on ollut tästä huolimatta valmis hyväksymään järjestelmiä, joissa todistustaakka on käännetty seuraamuksen kohteelle.

Esimerkiksi liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua säädettyä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että seuraamusmaksua koskeva UL 179 § rakentuu käännetyn todistustaakan varaan. Perustuslakivaliokunta piti tätä lähtökohtaisesti ongelmallisena PL 21 §:ään sisältyvän syyllisyysoletaman kannalta.²³¹ Tästä huolimatta valiokunta oli asiassa valmis hyväksymään tällaisen menettelyn, kunhan seuraamuksen täytäntöönpano sidottaisiin hallituksen esityksestä poiketen päätöksen lainvoimaisuuteen.²³²

Öljypäästömaksun säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei maksun määrääminen perustunut käännettyyn todistustaakkaan, sillä maksun määräävällä Rajavartiolaitoksella oli HL 31.1 §:n perusteella velvollisuus selvittää asiaa riittävästi ja hankkia asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset ennen maksun määräämistä.²³³ Perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa siihen, miten syyttömyysolettama turvattaisiin muutoksenhakuvaiheessa.

²²⁸ Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 99.

²²⁹ Ks. *PeVL* 57/2010 vp, s. 3–4, *PeVL* 32/2005 vp, s. 3 ja *PeVL* 4/2004 vp, s. 7.

²³⁰ Ks. *PeVL* 4/2004 vp, s. 7, *PeVL* 3/2005 vp, s. 3 sekä *PeVL* 9/2018 vp, s. 6.

²³¹ *PeVL* 4/2004 vp, s. 7.

²³² *PeVL* 4/2004 vp, s. 7–8. Valiokunta täsmensi myöhemmin esittämiään kannanottoja lausunnossa *PeVL* 57/2010 vp, s. 3.

²³³ *PeVL* 23/2005 vp, s. 3.

Perustuslakivaliokunnan öljypäästömaksua koskeva kanta on osin kritiikille altis. Syyttömyysolettamaan sisältyy nimittäin maksun määräämisen lisäksi siihen liittyvä muutoksenhaku. Vaikka maksun määrääminen tapahtuisi viranomaisen tekemän asianmukaisen selvityksen perusteella, joutuu öljypäästömaksun saanut tosiasiasa todistamaan oman syyttömyytensä muutoksenhakuvaiheessa ja siten osallistumaan oman syyllisyytensä selvittämiseen. Samanlainen ajatusmalli ei lienisi hyväksyttävissä rikosoikeuden piirissä. Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty epäilyjä siitä, onko öljypäästömaksun määräämiseen liittyvä menettely perustuslain 21 §:n ja EIS 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysolettaman mukainen, erityisesti kun ottaa huomioon sen, että asian selvittäminen ei ole yksinkertaista eivätkä seuraamukset pieniä.²³⁴

Pysäköintivirhemaksua säädettäessä perustuslakivaliokunta hyväksyi käännetyn todistustaakan käyttämisen pysäköintivirhemaksujen osalta. Valiokunta perusteli kantaansa seuraavasti:

Pysäköinninvalvonnalle on tyypillistä, ettei ajoneuvon pysäköinyttä henkilöä tavata tai hänen henkilöllisyyttään ole muutoin mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää. Pysäköintivirhemaksun määräämismenettely on massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista, mitä ilmentää muun muassa vuosittain annettavien pysäköintivirhemaksujen suuri määrä. Rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöä pyritään vähentämään yksinkertaisemmassa menettelyssä määrättävin hallinnollisin seuraamuksin. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Tämän vuoksi todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle.²³⁵

Oikeuskäytännössä pysäköintivirhemaksusta vapautuminen on edellyttänyt ajoneuvon haltijalta melko vakuuttavan näytön esittämistä, ennen kuin tämä voidaan vapauttaa pysäköintivirhemaksusta. Tällaiseksi perusteeksi on kuitenkin katsottu esimerkiksi se, että

²³⁴ Selander 2008, s. 420–422.

²³⁵ *PeVL 57/2010 vp*, s. 3.

ajoneuvo on ollut todistetusti vuokrattuna tai muuten luovutettuna pysäköintivirheen sattuessa.²³⁶

Sitä vastoin vastuusta vapautumiseen ei ole riittänyt se, että ajoneuvon haltija on voinut osoittaa olleensa muualla silloin, kun pysäköintivirhemaksu on määrätty. Tältä osin KHO totesi, ettei asiassa ollut esitetty selvitystä siitä, milloin ajoneuvo oli pysäköity luvattomasti. Näin ollen se seikka, että ajoneuvon omistaja oli ollut muualla pysäköintivirheen havaitsemishetkellä, ei ollut osoitus siitä, ettei ajoneuvon haltija ollut pysäköinyt ajoneuvoa.²³⁷

6.3.2. Syyttömyysolettama EIT:n oikeuskäytännössä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään sallinut erilaisten syyttömyysolettaman kannalta erinäisten olettamien käytön tietyin reunaehdoin.²³⁸ Esimerkiksi Salabiaku -tapauksessa EIT totesi, että oikeusjärjestys voi toimia erilaisten oletusten nojalla, niin kauan kuin ne ovat kohtuullisia eivätkä evää henkilöltä oikeutta puolustautua asianmukaisesti²³⁹. Janosevic-tapauksessa tuomioistuin vahvisti kantansa ja salli pitkälle vietyjen olettamien hyödyntämisen verotukseen liittyvässä asiassa²⁴⁰.

Erinäisten olettamisen käyttämisestä tulee selkeästi erottaa todistustaakan siirtäminen syyteylle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on selkeästi katsonut, että todistustaakan siirtäminen syyteylle ei ole EIS 6 artiklan 2 kappaleessa turvatus syyttömyysolettaman mukaista. Syytetyn vaikenemiselle voidaan kuitenkin antaa tiettyä merkitystä asiassa, mikäli

²³⁶ KHO 2014:104. On huomattava, että ratkaisu on äänestysratkaisu, jossa yksi oikeusneuvoksista katsoi, että vuokraamoyritykselle olisi voitu määrätä asiassa pysäköintivirhemaksu. KHO on uudistanut sittemmin kantansa tapauksessa KHO 2019:153, jossa oli kyse koeajokilvin varustetun ajoneuvon luovuttamisesta ostajaehdokkaalle.

²³⁷ KHO 2014:164.

²³⁸ Pellonpää ym. 2012, s. 603–604.

²³⁹ Salabiaku v. Ranska (1988), kohta 28. Tapauksessa oli kyse olettamasta, jonka mukaan tullirikoksesta tuomitaan se henkilö, jonka hallussa salakuljetettu tavara on, ellei tämä pysty osoittamaan muuta (ratkaisun kohta 14).

²⁴⁰ Janosevic v. Ruotsi (2002), kohdat 96–110. Tapauksessa oli kyse olettamasta, jonka mukaan veroilmoituksen puutteellisuuden tai virheellisuuden perusteella määrättävä veronkorotus voitiin jättää määräämättä, mikäli menettelyn kohde pystyy osoittamaan syyn maksun alentamiselle tai sen määräämisestä luopumiselle.

syyttäjä on kyennyt osoittamaan uskottavan ja todennäköisen tapahtumankulun.²⁴¹ Tästä ei ollut kyse esimerkiksi Telfner-tapauksessa, jossa kansallisen tuomioistuimen katsottiin rikkoneen syyttömyysolettamaa, kun se oli tuominnut syytetyn hyvin pitkälti sillä perusteella, että tämä ei ollut osallistunut syyttömyytensä selvittämiseen vaan pysynyt passiivisena.²⁴²

On huomattava, että EIT tekee selkeästi eron sen välille, seuraako tietojenluovutusvelvollisuuden laiminlyönnistä oma itsenäinen seuraamuksensa, vai tuomitaanko henkilö ajoneuvolla tehdystä teosta. Tämä ilmenee Krumpholz-tapauksesta, jossa henkilö oli tuomittu ylinopeudesta sen perusteella, että tämä ei ollut ilmoittanut ajoneuvon kuljettajaa, vaan ainoastaan kiistänyt itse ajaneensa ajoneuvoa. Itävallan oikeuskäytännössä tällaisissa tilanteissa katsottiin, että haltijan voidaan katsoa ajaneen ajoneuvoa tekohetkellä, ellei ajoneuvon haltija kykene muuta osoittamaan.²⁴³ EIT katsoi yksimielisesti, että tapauksessa todistustaakka oli siirretty syytetylle 6 artiklan vastaisesti. Tähän ratkaisuun vaikutti merkittävästi se seikka, että Itävallan lainsäädännössä ei ole säädetty haltijavastuusta, eli kuljettajan tuomitseminen perustui syyksilukemiseen, jolle tapauksessa ei ollut edellytyksiä.²⁴⁴

6.3.3. Syyttömyysperiaate tieliikennelainsäädännössä

Tieliikennelain ja syyttömyysperiaatteen väliset jännitteet rajoittuvat pääsääntöisesti vanhan tieliikennelain seuraamusjärjestelmän mukaiseen ehdolliseen rikesakkomenettelyyn ja uudessa tieliikennelaissa säädettyyn ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksuun. Tavanomaisessa liikennevalvonnassa esitutkintaviranomainen pysäyttää ajoneuvon ja tunnistaa ajoneuvon kuljettajan. Tältä osin SRML:ssä säädetyn rikesakkomääräyksen ja uuden TLL:n mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun ja syyllisyysperiaatteen välille ei syntyne merkittävää ongelmaa.²⁴⁵

²⁴¹ Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996), kohta 54 sekä Pellonpää ym. 2012, s. 588–592.

²⁴² Telfner v. Itävalta (2001), kohdat 15–20.

²⁴³ Krumpholz v. Itävalta (2010), kohdat 5–19.

²⁴⁴ Krumpholz v. Itävalta (2010), kohdat 38–43.

²⁴⁵ Näin myös Kiiski – Koillinen 2015, s. 94–95. Rikesakkomääräyksen käsittely edellyttää lisäksi epäillyn suostumusta.

SRML:n mukaisen ehdollisen rikesakon ja syyttömyysolettaman välistä suhdetta on arvioitu melko kattavasti hallituksen esityksessä, jolla vanhaan lakiin rikesakkomenettelystä lisättiin uusi 2 a luku²⁴⁶. Luku siirrettiin myöhemmin lähes sellaisenaan uuden sakon ja rikesakon täytäntöönpanosta annetun lain 3 luvuksi. Perustuslakivaliokunta ei ole missään vaiheessa lausunut kyseisen luvun sisällöstä mitään.²⁴⁷

Hallituksen esityksessä esitetään kanta, jonka mukaan vastustamissääntely ”ei olisi ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa, koska näyttövelvollisuutta ei siirrettäisi rikesakkomääräyksen saaneelle henkilölle, vaan uusilla säännöksillä vain käynnistettäisiin menettely rikesakon määräämiseksi.”²⁴⁸ Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että ”tilannetta voi verrata siihen, että henkilö tunnustaa tehneensä rikoksen, jolloin myöskään ei käytännössä yleensä vaadita muuta näyttöä syytteen tueksi, jos kysymys on vähäisestä asiasta.”²⁴⁹

Lienee selvää, että hallituksen esityksessä esitetyt näkökannat eivät ole kaikilta osin ongelmattomia. Erityisesti passiivisuuden ja tunnustamisen rinnastaminen toisiinsa lienee kritiikille altista. Järjestely onkin aiheuttanut oikeuskäytännössä ongelmia, kun ehdollisen rikesakkomääräyksen saaneet ajoneuvon omistajat eivät ole ymmärtäneet, että useat liikenne rikkomukset voivat johtaa ajokortin menettämiseen, ja nämä ovat siksi maksaneet itse ehdollisen rikesakkomääräyksen perien summan rikkomuksen todelliselta tekijältä.²⁵⁰ Tällöin voidaan päätyä tilanteeseen, jossa ajoneuvon haltija määrätään ajokieltoon tietoisena siitä, että tälle annettu rikesakkotuomio on virheellinen.

Uudessa tieliikennelaissa säädetty haltijakohtainen liikennevirhemaksu ja sen järjestelmä on hyvin samantyyppinen kuin voimassa oleva pysäköintivirhemaksun järjestelmä. Toisin sanoen seuraamus määrätään ajoneuvon rekisteriin merkitylle haltijalle tai omistajalle ilman,

²⁴⁶ HE 16/2005 vp, s. 12–15.

²⁴⁷ HE 16/2005 vp ei koskaan käynyt lausunnolla perustuslakivaliokunnassa. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä HE 94/2009 vp lausueessaan perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa jo vanhassa laissa olleeseen vastustamisvelvollisuuteen (PeVL 7/2010 vp).

²⁴⁸ HE 16/2005 vp, s. 13.

²⁴⁹ HE 16/2005 vp, s. 16.

²⁵⁰ Ks. esimerkiksi Turun HaO 22.5.2012 t. 12/0312/3, jonka korkein hallinto-oikeus kumosi ratkaisullaan KHO 2013:161.

että ajoneuvon kuljettajasta on tietoa. Haltijan oletetaan haltijana olevan myös ajoneuvon kuljettaja, ellei tämä saata todennäköiseksi, että sanktoidun teon tekijä on joku muu. EIT on arvioinut useita erilaisia tieliikenteen seuraamusjärjestelmiä, mutta ei yhtäkään sellaista, joka olisi sisällöltään identtinen tulevan tieliikennelain kanssa.

Falk-tapauksessa oli kyse Alankomaiden tieliikennelainsäätelystä, jonka mukaan tilanteissa, joissa kuljettajan henkilöllisyyttä ei saatu selvitettyä, määrättiin seuraamus ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle. Omistaja olisi tästä vastuusta vapaa vain, mikäli tämä saattaisi todennäköiseksi, että ajoneuvo olisi luvatta jonkin toisen käytössä, kaupallisesti vuokrattuna tai myyty.²⁵¹ Kyse oli siten menettelystä, jossa ajoneuvon haltijalle oli asetettu pääosin ankara vastuu ja käännetty todistustaakka. EIT katsoi, että valittajan asiaa ei tarvinnut ottaa tutkittavaksi. Se hyväksyi Alankomaiden lainsäädännössä olevan oletettaman omistajan syyllisyydestä ja katsoi, että se ei ollut kohtuuton, sillä henkilö saattoi riitauttaa asian tuomioistuimessa muun muassa sillä perusteella, että poliisi ei ollut selvittänyt ajoneuvon kuljettajaa, vaikka sillä olisi ollut siihen mahdollisuus.²⁵²

Falk-tapaus vaikuttaa ensi silmäyksellä mahdollistavan hyvinkin summaarisen haltijavastuuseen perustuvan liikenteen sanktiojärjestelmän. Kuitenkin on huomattava, että Alankomaiden lainsäädännössä asetetaan viranomaisille velvollisuus pyrkiä selvittämään asia niin hyvin kuin mahdollista. Falk-tapaus ei siten voitane tulkita siten, että viranomainen voisi jättää selvittämättä ylinopeuteen syyllistä silloin, kun siihen olisi mahdollisuus.²⁵³

Lisäksi Alankomaiden lainsäädännössä ajoneuvon haltijalle määrättyä seuraamusta ei pidetty syyksilukevana rangaistuksena, joten sitä ei kirjattu rikosrekisteriin eikä siitä ilmeisesti voinut seurata esimerkiksi ajokieltoa. Sen sijaan ajoneuvon haltijalle oli ainoastaan asetettu maksuvelvollisuus ajoneuvolla tehdyistä liikennelainsäädännön rikoksista, joiden tekijöitä ei saatu selvitettyä. Ajoneuvon haltijalla oli mahdollisuus periä maksamansa seuraamus ajoneuvon tosiasialliselta kuljettajalta.²⁵⁴

²⁵¹ Falk v. Alankomaat (2004), kohta 3.

²⁵² Falk v. Alankomaat (2004), kohdat 7–8.

²⁵³ Näin myös Kiiski – Koillinen (2016), s. 97–98.

²⁵⁴ Falk v. Alankomaat (2004), s. 6–7.

Merkityksellistä on myös se, että Alankomaiden järjestelmässä liikennevalvontakamera ei ota kuvaa kuljettajasta, vaan ainoastaan ajoneuvon rekisterikilvestä. Tämä mahdollistaa myös esimerkiksi moottoripyörien valvomisen, sillä kuljettajan kypärän läpi ei voida saada tunnistamiskelpoista kasvokuvaa. Tällöin kamera kuvaa tyypillisesti ajoneuvon takaapäin, sillä moottoripyörissä rekisterikilpi on vain ajoneuvon takana. Tällöin ajoneuvojen kuljettajista ei voida saada tunnistamiskelpoista kuvaa.²⁵⁵

Suomen vanhan tieliikennelain järjestelmässä ajoneuvon kuljettajan kuvaaminen on käytännössä välttämätöntä, sillä muuten poliisi ei voisi mitenkään osoittaa kuljettajan henkilöllisyyttä. Tämä edellyttää kameran asentamista kuvaamaan ajoneuvon edestäpäin ja samalla estää moottoripyörien rekisterikilpien lukemisen ja niiden kuljettajien tunnistamisen.²⁵⁶ Siten Suomessa on aina käytettävissä kuva ajoneuvon kuljettajasta.²⁵⁷

Hallituksen esityksessä uudeksi tieliikennelainsi Falk-tapausta tulkitaan niin, että se estää haltijakohtaisten seuraamusten määrittämisen tilanteissa, joissa kuljettaja on selvitettävissä. Hallituksen esityksessä todetaan nimittäin seuraavaa:

Säätämisyjärjestyksen kannalta on myös merkityksellistä arvioida, onko rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaista, että julkinen valta ei selvittäisi tosiasiallista rikkomuksen tekijää, vaikka automaattivalvonnan kuva on nykytilanteessa Suomessa poliisin käytettävissä. Falk-ratkaisun perusteella näin ei näyttäisi olevan.²⁵⁸

Silti esityksessä esitettiin juuri tällaista menettelyä käyttöönotettavaksi, sillä siinä ei esitetty poliisille velvollisuutta pyrkiä selvittämään ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrittämisen yhteydessä kuljettajan henkilöllisyyttä, vaikka siihen olisi mahdollisuus. Tältä osin viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon pysäköintivirhemaksusta sekä öljypäästömaksusta perusteluina käännetyn todistustaakan hyväksyttävälle.²⁵⁹ Lisäksi

²⁵⁵ Ks. Alankomaiden automaattisen liikennevalvonnan kuvauksen osalta *HE 16/2005 vp*, s. 9.

²⁵⁶ Ks. nykyisen nopeusvalvontajärjestelmän toiminnallisuudesta lisää *HE 16/2005 vp*, s. 5–6.

²⁵⁷ Tosin on huomattava, että osa kuvista lienee laadultaan syystä tai toisesta sellaisia, että niistä ei voi tunnistaa henkilöä, joka kuljettaa ajoneuvoa.

²⁵⁸ *HE 180/2017 vp*, s. 298.

²⁵⁹ *HE 182/2017 vp*, s. 297–298.

viitattiin siihen, että nykyisessäkään ehdollisen rikesakon järjestelmässä poliisi ei selvitä ajoneuvon kuljettajaa, mikäli tämä ei vastusta ehdollista rikesakkoa.²⁶⁰

Ilmeisenä tavoitteena hallituksen esityksessä onkin mahdollistaa siirtyä kohti keskieurooppalaista liikenteen valvontajärjestelmää, jossa ajoneuvon kuljettajaa ei enää kuvattaisi. Tämä mahdollistaisi hallituksen esityksen mukaan useampien rikkomusten automaattisen valvonnan sekä hinnaltaan halvempien järjestelmien käyttämisen.²⁶¹ Kuitenkin perustuslakivaliokunnalle kerrottiin samalla, että kuljettaja tullaan kuvaamaan jatkossakin, jotta myös liikennetikosten selvittäminen olisi mahdollista.²⁶² Joka tapauksessa, hallitus ei esittänyt kuvaamisvelvollisuudesta säätämistä.

Hallituksen esittämässä järjestelmässä poliisi olisi siis määrännyt ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun katsomatta hallussaan olevaa valokuvaa ajoneuvon kuljettajasta. Tämän jälkeen ajoneuvon haltijan olisi tullut osoittaa uuden TLL 176 §:n mukaisesti se, että hän ei ole ajanut ajoneuvoa tekohetkellä. Perustuslakivaliokunta kritisoi omassa lausunnossaan voimakkaasti hallituksen esitystä ja totesi, että ”on erittäin kyseenalaista, voiko nykyisenkaltaisen valvontamenettelyn jatkaminen olla ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukainen liiallinen taakka viranomaiselle Falk-ratkaisussa tarkoitetulla tavalla.” Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esityksessä esitetty menettely ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämiseksi ei täyttänyt perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeita.²⁶³

Perustuslakivaliokunta esitti kolme vaihtoehtoa lakiesityksen muuttamisesta siten, että se täyttäisi perustuslaissa säädetyt vaatimukset. Ensimmäinen vaihtoehto oli poistaa ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu esityksestä kokonaan. Toinen vaihtoehto oli säilyttää voimassa olevan kaltainen todistustaakkasääntely siten, että ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua vastustaessa viranomaisen tulisi osoittaa ajoneuvon kuljettaja. Kolmas, lakivaliokunnan valitsema vaihtoehto oli puolestaan se, että ajoneuvon kuljettaja tulisi aina kuvata ja kuva tulisi toimittaa ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun mukana ajoneuvon

²⁶⁰ HE 182/2017 vp, s. 298.

²⁶¹ HE 180/2017 vp, s. 141.

²⁶² PeVL 9/2018 vp, s. 8.

²⁶³ PeVL 9/2018 vp, s. 7.

haltijalle. Ajatuksena tässä vaihtoehdossa olisi se, että ajoneuvon haltija kykenisi tällöin puolustautumaan asianmukaisesti, mikäli ajoneuvon kuljettaja olisi jokin muu.²⁶⁴

Perustuslakivaliokunta hyväksyi siten pitkälti käännettyyn todistustaakkaan perustuvan järjestelyn. Lakitekstiä lukiessa ei nimittäin jää epäselvyyttä siitä, että järjestelmä perustuu käännettyyn todistustaakkaan. Pelkästään se, että poliisin tulee toimittaa hallussaan oleva valokuva ajoneuvon haltijalle ajoneuvokohtaisen rikesakkomääräyksen ohessa ei tarkoita sitä, että menettely ei perustuisi käännettyyn todistustaakkaan. Lain 176 §:ssä säädetään selkeästi, että maksun saaja on vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikenne rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Maksun määrääjälle riittää, että kuljettaja on kuvattu siten, että tämä voidaan tunnistaa lain 161 §:n 2 momentin mukaisesti. Lienee jossakin määrin kyseenalaista, täyttääkö tällainen sääntely EIT:n Falk-tapauksessa asettamat vaatimukset. Alankomaiden lainsäädännössä ajoneuvon haltijalla oli nimittäin oikeus vastustaa saamaansa seuraamusta sillä perusteella, että poliisi ei ollut selvittänyt asiaa riittävästi. Lisäksi Alankomaiden lainsäädännön perusteella ajoneuvon omistajaa ei voitu määrätä ajokieltoon haltijavastuun perusteella.

Edellä todettu huomioon ottaen on selvää, että ajoneuvojen haltijoiden oikeusturva heikkenee osin merkittävästi uuden tieliikennelain tullessa voimaan. Toisaalta voidaan esittää väite, että uudessa tieliikennelaissa poliisille asetettava hallinnollinen taakka kasvaa samalla kun oikeussuoja heikkenee. Tieliikennelain 161 §:n 2 momentissa nimittäin käytännössä edellytetään, että ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä poliisin tulee selvittää se, voidaanko kuvasta tunnistaa kuljettaja. Lisäksi muiden kuin kuljettajan kasvot tulee lakivaliokunnan käsityksen mukaan peittää sekä kuva postittaa ajoneuvon haltijalle lain 173 §:n 3 momentin mukaisesti virhemaksun mukana.²⁶⁵ Lakivaliokunnan lausunnossa arvioidaan, että kuvien tulostaminen ja postittaminen maksaisi henkilö- ja postituskuluina 800 000 euroa vuodessa.²⁶⁶ Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa ehdollisen rikesakon menettelyssä poliisi ei postita kuvia, ellei niitä erikseen pyydetä.

²⁶⁴ *PeVL 9/2018 vp*, s. 7.

²⁶⁵ *LaVL 9/2018 vp*, s. 8.

²⁶⁶ *LaVL 9/2018 vp*, s. 6.

6.4. Syyllisyysperiaate

Syyttömyysolettama liittyy läheisesti syyllisyysperiaatteeseen. Syyllisyysperiaatteen keskeinen sisältö on se, että henkilöä ei voi tuomita rikoksesta ilman, että tämä on suhtautunut tekoon moitittavalla tavalla (*nullum crimen sine culpa*). Syyllisyyden edellyttäminen rangaistavuuden perusteeksi on yksi keskeisimpiä rikosoikeudellisia oikeusturvatakeita.²⁶⁷

Syyllisyysperiaatteen keskeisestä asemasta huolimatta se ei ilmene suoraan perustuslaista eikä sen ole katsottu olevan osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai muiden ihmisoikeusvelvollisuuksien asettamia vaatimuksia.²⁶⁸ Esimerkiksi Melander katsoo, että syyllisyysperiaate on ilmentymä perustuslain 1 §:n 2 momentissa ilmaistusta ihmisarvon loukkaamattomuudesta.²⁶⁹ Toisaalta perustuslakivaliokunta on hallinnollisia sanktioita arvioidessaan arvioinut ankaraa vastuuta nimenomaan PL 21 §:ssä turvatus syyttömyysolettaman osana.²⁷⁰

Syyllisyysperiaate ilmenee nimenomaisesti rikoslain 3 luvun 5 ja 7.3 §:stä, joiden mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus ja pikemminkin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvasta teosta ei rangaista. Siten Suomessa ei ole mahdollista tuomita rikosoikeudellista seuraamusta ankaran vastuun perusteella, eli ilman tekijän tahallista tai tuottamuksellista toimintaa.²⁷¹

Vaikka syyllisyysperiaate on Pohjoismaissa ja Manner-Euroopassa vakiintunut periaate, ei sen merkitys kansainvälisesti ole yhtä suuri. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole katsonut, että syyllisyysperiaate olisi ehdoton oikeus. Toisaalta ankaraa vastuuta koskevat tapaukset EIT:ssä ovat koskeneet rikossyyte-käsitteen piiriin kuuluvia

²⁶⁷ Melander 2016, s. 142.

²⁶⁸ Raitala OTJP 2009, s. 312–313.

²⁶⁹ Melander 2016, s. 142–143 ja siinä viitatus lähteet.

²⁷⁰ Ks. *PeVL 4/2004 vp*, s. 7, *PeVL 32/2005 vp*, s. 3 ja *PeVL 57/2010 vp*, s. 3–4.

²⁷¹ Melander 2016, s. 143–144. Hän kuitenkin nostaa esille syyllisyysperiaatteen näkökulmasta kyseenalaisena sääntelynä RL 10:3:n mukaisen laajennetun hyötykonfiskaation, jonka mukaan omaisuus voidaan tuomita menetetyksi, ellei vastaaja osoita, että omaisuus on peräisin muusta kuin rikollisesta toiminnasta.

hallinnollisia sanktioita. Siten ei voida varmuudella sanoa, miten EIT suhtautuisi esimerkiksi vankeusrangaistuksen tuomitsemiseen ankaran vastuun perusteella.²⁷²

Syyllisyysperiaate ei kohdistu hallinnollisiin sanktioihin yhtä ankarana kuin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut perustuslain 21 §:n vastaiseksi sellaiset menettelyt, joissa sanktion kohteelle on asetettu puhdas ankara vastuu.²⁷³ On kuitenkin huomattava, että valiokunta on ollut valmis hyväksymään järjestelmiä, jotka ovat tosiasiassa erittäin lähellä ankaraa vastuuta. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä arvioinut työryhmä toteaaakin suosituksissaan, että objektiivinen vastuu on hyväksyttävissä silloin, kun sanktio ei vaikuta merkittävästi yksityisen oikeusasemaan.²⁷⁴

Perustuslakivaliokunta on liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua arvioidessaan todennut, että se perustuu ankaraan vastuuseen, mitä valiokunta piti lähtökohtaisesti ongelmallista. Tästä huolimatta valiokunta hyväksyi esityksen.²⁷⁵ Tältä osin on huomattava, että esitys perustui osittain Schengenin yleissopimuksen (SopS 23/2001) 26 artiklan 2 kohtaan ja liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin²⁷⁶ 4 artiklan 1 kohtaan, joissa ei tosin säädetä siitä, missä menettelyssä seuraamus tulee määrätä tai tuomita. Hallinnollisen sanktion säätäminen lienee siten ollut kansallinen ratkaisu, vaikka tämä ei ilmenekään hallituksen esityksestä parhaalla mahdollisella tavalla.²⁷⁷ Hallinnollisen sanktioinnin kattamaa alaa on myöhemmin laajennettu osin merkittävästikin kattamaan myös oma-aloitteisten ilmoittamisvelvollisuuksien laiminlyöntejä matkustusasiakirjojen tarkistamisvelvollisuuden ohella.²⁷⁸

²⁷² Melander 2016, s. 143–144.

²⁷³ Ks. *PeVL 4/2004 vp*, s. 7, *PeVL 3/2005 vp*, s. 3 sekä *PeVL 9/2018 vp*, s. 6.

²⁷⁴ Oikeusministeriö 2018, s. 32.

²⁷⁵ *PeVL 4/2004 vp*, s. 7.

²⁷⁶ Neuvoston direktiivi 2001/51/EY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2001, 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi.

²⁷⁷ *HE 6/2005 vp*, s. 165 ja 184–185.

²⁷⁸ Muutoksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta ei ole kiinnittänyt huomiota liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn. Ks. *PeVL 19/2005 vp* sekä *PeVL 57/2010 vp*.

Ankaraan vastuuseen perustuvasta sääntelystä on kyse myös öljypäästömaksua koskevassa sääntelyssä. Perustuslakivaliokunta katsoi riittäväksi, että ankaran vastuun perusteella määrättävää seuraamus voidaan rajatusti jättää määräämättä tai sitä voidaan alentaa.²⁷⁹ On tosin huomattava, että nämä edellytykset on asetettu poikkeuksellisen korkealle ja ne lähestyvät rikoslain 4 luvun 4 ja 5 §:ssä säädettyjä hätä- ja pakkotilan kaltaisia olosuhteita.

Perustuslakivaliokunta ei sen sijaan hyväksynyt ankarasta vastuusta säätämistä, kun kyseessä oli pysäköintivirhemaksuja koskevan lainsäädännön uudistaminen. Hallitus esitti pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa säädettäväksi, että ajoneuvon haltija olisi ollut vastuussa ajoneuvolla tehdyistä pysäköintivirheistä silloinkin, kun ajoneuvo olisi luovutettu toiselle.²⁸⁰ Tältä osin kyse olisi ollut ankaraan vastuuseen perustuvasta järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ankara vastuu pysäköintivirheestä oli perustuslain 21 §:ssä säädetyn syyttömyysolettaman vastainen. Lainsäädäntöä tuli muuttaa siten, että ajoneuvon haltija ei olisi vastuussa pysäköintivirheestä saattaessaan todennäköiseksi, ettei tämä ollut itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin.²⁸¹

6.5. Tuomiovallan käyttäminen

Tuomiovallan käyttämisestä säädetään perustuslain 3 §:n 3 momentissa, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Kysymys tuomiovallan käyttämisestä on liittynyt erityisesti erinäisten yksinkertaisten menettelyjen käyttämiseen. Esimerkiksi alkuperäinen, vuonna 1983 annettu laki rikesakkomenettelystä (66/1983) säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tämän taustalla olivat laissa olleet oikeusturvaongelmat – erityisesti tuomiovallan siirtäminen perustuslain 3 §:n 3 momentin vastaisesti poliisille. Lisäksi perustuslain säätämisyjärjestykseen vaikutti se, että muutoksenhakuoikeutta rikesakkomenettelyssä annetuista sakoista rajoitettiin merkittävästi.²⁸²

²⁷⁹ *PeVL* 32/2005 vp, s. 3.

²⁸⁰ *HE* 223/2010 vp, s. 23.

²⁸¹ *PeVL* 57/2010 vp, s. 3–4. On tosin huomattava, että oikeuskirjallisuudessa pysäköintivirhemaksuun edelleen sisältyvä haltijavastuu on nähty ongelmallisena syyllisyysperiaatteen näkökulmasta. Ks. esim. Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 207.

²⁸² Oikeusministeriö 2007, s. 6.

Rikesakkomenettelystä annettu laki sekä rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki (692/1993) korvattiin vuonna 2010 lailla sakon ja rikesakon määräämisestä. Yhtenä tärkeänä tavoitteena uuden lain säätämisessä oli korjata vanhoissa laeissa olleet perustuslailliset ongelmat.²⁸³ Perustuslakivaliokunta onkin hyväksynyt uuteen lakiin tehdyt sääntelyratkaisut ja siihen myöhemmin tehdyt merkitykselliset muutokset.²⁸⁴

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 5 §:n mukaan asian käsitteleminen lain mukaisessa menettelyssä edellyttää epäillyn suostumusta. Yksinkertaistetun menettelyn käyttäminen on siten vapaaehtoista. Esitutkintaviranomainen ei siten voi määrätä henkilölle rikesakkomääräystä, ellei tämä suostu yksinkertaiseen menettelyyn.²⁸⁵ Suostumuksen antaminen ei myöskään rajoita miltään osin mahdollisuutta valittaa esitutkintaviranomaisen määräämästä rikesakkomääräyksestä käräjäoikeuteen lain 35 §:n perustella. Siten suostumus ei poista epäillyn oikeutta saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään hyväksynyt sen, että rikosasiassa menettelyä voidaan yksinkertaistaa epäillyn suostumuksella, kunhan vastaajan oikeusturvan takeista huolehditaan riittävästi²⁸⁶.

Poikkeuksena suostumuksen edellyttämisestä on lain 3 luvun mukainen ehdollinen rikesakkomääräys, jonka poliisi voi antaa epäillylle automaattisessa liikennevalvonnassa havaitun lievän ylinopeuden perusteella.²⁸⁷ Tällainen ehdollinen rikesakkomääräys muuttuu lainvoimaiseksi, mikäli sitä ei vastusta lain 18 §:n mukaisesti. Alun perin menettelystä säädettiin lailla 59/2006, jolla rikesakkomenettelystä annettuun lakiin lisättiin uusi 2 a luku. Tämä lakiehdotus²⁸⁸ ei käynyt perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Myöhemmin sama luku siirrettiin lähes muuttumattomana uuden sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin sen 3 luvuksi. Tällöin perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan maininnut mitään 3

²⁸³ HE 94/2009 vp, s. 21.

²⁸⁴ Ks. PeVL 7/2010 vp sekä uudistetun suostumusmenettelyn osalta PeVL 37/2017 vp, jossa poikkeuksellisesti kehutaan vuolaasti hallituksen esityksessä suoritettua perusoikeusarviointia ja päätelmiä.

²⁸⁵ Tässä opinnäytetyössä ei käsitellä SRML:n mukaisia syyttäjän vahvistamia rangaistusmääräyksiä.

²⁸⁶ Ks. HE 7/2010 vp, s. 4–6 ja siinä viitatu lausunnot.

²⁸⁷ Lain mahdollistamaa liikennemerkkien vastaista ajoa ei Suomessa valvota.

²⁸⁸ HE 16/2005 vp.

luvun sääntelyn ja tuomiovallan siirtämisen välisestä jännitteestä.²⁸⁹ Sen sijaan lausunnossa käsitellään tuomiovallan siirtoa muiden lukujen mukaisten menettelyjen osalta.²⁹⁰

Hallinnollisten sanktioiden osalta perustuslakivaliokunta on tyytynyt arvioimaan tuomiovallan siirtämistä hyvin muodollisilla perusteilla. Mikäli kyseessä ei ole rikosoikeuden piiriin kuuluva asia, ei perustuslakivaliokunta ole nähnyt tuomiovallan siirtämistä lähtökohtaisesti ongelmallisena.²⁹¹ Sitä vastoin perustuslain 21 § saattaa joissakin tilanteissa asettaa vaatimuksia maksun määräävän viranomaisen koostumuksesta tai päätöksentekomenettelystä.²⁹² Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä perustuslain 3 §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä siitä, että tuomiovallan käyttäminen kuuluu tuomioistuimelle.²⁹³

6.6. Muutoksenhaun kustannukset

Tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden käsittelystä veloitettavista oikeudenkäyntimaksuista säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015). Laki säädettiin oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnön pohjalta.²⁹⁴ Työryhmään kuului laajasti edustajia eri tuomioistuimista.

Vanhan tieliikennelain järjestelmässä muutoksenhaku käräjäoikeuteen sakkomääräyksistä on ilmaista tuomioistuinmaksulain 5 §:n 7 kohdan nojalla. Asian käsittely käräjäoikeudessa on luonnollisestikin maksutonta myös siinä tapauksessa, että epäilty ei ole antanut suostumustaan tai on vastustanut asian käsittelemistä yksinkertaisessa menettelyssä. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuinmaksulain 6 §:n 1 momentin mukaan maksuvelvollisuus ei

²⁸⁹ *PeVL 7/2010 vp.*

²⁹⁰ *PeVL 7/2010 vp*, s. 2–4.

²⁹¹ Kiiski – Koillinen (2016), s. 91.

²⁹² Ks. esimerkiksi *PeVL 14/2018 vp*, s. 19–20, jossa perustuslakivaliokunta edellytti, että yleisen tietosuojasetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämisen tulee tapahtua esittelystä sekä päätöksenteon tulee tapahtua monijäsenisessä elimessä pelkän tietosuojavaltuutetun sijasta.

²⁹³ EIS 6 artikla takaa oikeuden hakea muutosta riippumattomassa tuomioistuimessa, mutta se ei edellytä, että ensiasteen päätös tehtäisiin riippumattoman tuomioistuimen toimesta.

²⁹⁴ Oikeusministeriö 2015.

kohdistu asian vastaajaan.²⁹⁵ Siten epäilty saa asiansa ilmaiseksi käsitellyksi rikesakkoasiansa puolueettomassa tuomioistuimessa joko ensimmäisen asteen asiana tai muutoksenhakuna poliisin tekemään päätökseen.

Asioiden käsittelystä hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa peritään tuomioistuinmaksulain 2 §:n perusteella annetun tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta annetun oikeusministeriön asetuksen (1383/2018) mukainen maksu, joka kirjoitushetkellä on hovioikeudessa käsiteltävän rikosasian osalta 260 euroa ja korkeimmassa oikeudessa käsiteltävän asian osalta 510 euroa. Maksua ei kuitenkaan peritä tuomioistuinmaksulain 9 §:n perusteella muun muassa silloin, kun muutoksenhakutuomioistuin muuttaa rikosasiassa alemman tuomioistuimen ratkaisua muutoksenhakijan eduksi.²⁹⁶

Uuden tieliikennelain mukaisessa seuraamusjärjestelmässä oikeutta maksuttomaan tuomioistuin käsittelyyn rajoitetaan merkittävästi. Asioiden käsittelystä hallintotuomioistuimissa peritään tuomioistuinmaksulain 2 §:n perusteella annetun oikeusministeriön asetuksen mukainen maksu, joka kirjoitushetkellä oli 260 euroa hallinto-oikeudessa ja 510 euroa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Maksua ei peritä tuomioistuinmaksulain 9 §:n perusteella muun muassa, mikäli hallintotuomioistuin muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Lisäksi laissa on säädetty eräistä muista poikkeuksista maksun perimisen osalta.²⁹⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 6 artiklan 1 kohdan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin arvioinut joissakin tapauksissa arvioinut erinäisten takuumaksujen merkitystä. Kreutz-tapauksessa EIT katsoi, että hakijan oikeutta oli loukattu, kun asian käsittelyn aloittamisen edellytyksenä oli vuoden keskipalkkaa vastaavan lähes 24

²⁹⁵ Syyttaja on vapautettu maksuvelvollisuudesta tuomioistuinmaksulain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.

²⁹⁶ Maksua ei tuomioistuinmaksulain 7 §:n perusteella peritä, mikäli henkilö on oikeutettu oikeusapuun asiassa. Maksu voidaan vastaavasti jättää perimättä myös, mikäli sen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

²⁹⁷ Maksua ei tuomioistuinmaksulain 7 §:n perusteella peritä, mikäli henkilö on oikeutettu oikeusapuun asiassa. Maksu voidaan vastaavasti jättää perimättä myös, mikäli sen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

000 euron suuruisen maksun maksaminen.²⁹⁸ Vastaavasti 6 artiklaa katsottiin loukatun tapauksessa, jossa varattomalta yhtiöltä oli edellytetty noin 2400 euron suuruiseen maksun maksamista ennen käsittelyn aloittamista.²⁹⁹ Niin ikään noin 3 775 000 euron suuruisen vakuuden asettaminen verovelkaa koskevan valituksen käsittelyn edellytykseksi katsottiin 6 artiklan vastaiseksi.³⁰⁰

EIT on oikeuskäytännössään kuitenkin katsonut, että maksun periminen ei ole automaattisesti EIS 6 artiklan vastaista. Samaten tuomioistuin on katsonut, että EIS 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus päästä tuomioistuimeen ei ole ehdoton. Sen rajoittamisen sallittavuutta arvioitaessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Rajoituksilla tulee siten olla hyväksyttävä tavoite ja niiden tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.³⁰¹

Tuomioistuin onkin hyväksynyt korkeidenkin takuumaksujen asettamisen asian käsittelyn ehdoksi useassa ratkaisussa. Esimerkiksi tapauksessa Tolstoy Miloslavsky -tapauksessa EIT katsoi, että rikosasian vastaaja voitiin velvoittaa asettamaan 124 900 £ suuruinen takuumaksu asianomistajan mahdollisten asianajokulujen korvaamisen varmistamiseksi, kun valituksella ei muutoksenhakutuomioistuimen käsityksen mukaan ollut menestymisen edellytyksiä.³⁰² Tuomioistuin on eräässä toisessa ratkaisussaan katsonut, että noin 750 euron ennakkomaksu perustuslakituomioistuimeen pääsyn edellytyksenä ei ollut EIS 7 artiklan 1 kohdan vastaista rikosasiassa, jossa hänelle oli tuomittu noin 950 euron seuraamus.³⁰³

Edellä mainittujen tapausten perusteella voidaan siten perustellusti arvioida, että Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyt oikeudenkäyntimaksut eivät liene Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6 artiklan 1 kohdan vastaisia.

²⁹⁸ Kreuz v. Puola (2001), kohdat 62–67.

²⁹⁹ Podbielski ja PPU Polpure v. Puola (2005), kohdat 65–70.

³⁰⁰ Loncke v. Belgia (2007), kohdat 42–54.

³⁰¹ Esimerkiksi Kreuz v. Puola (2001), kohdat 53–55.

³⁰² Tolstoy Miloslavsky v. Yhdistynyt kuningaskunta (1995), kohdat 65–67.

³⁰³ Reuther v. Saksa (2003), kohta 2.

Perustuslakivaliokunta on todennut uuden tieliikennelain säätämisen yhteydessä lausunnossaan, että siirtyminen rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnolliseen sanktiojärjestelmään voi jo sinänsä merkitä oikeusturvan tason heikentymistä. Valiokunta totesi muutoksenhaun kustannusten osalta, että ”vailla merkitystä ei ole sekään, että liikennevirhemaksuasian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään jatkossa tuomioistuinmaksulain 2 §:n mukaan 250 euron maksu. Nykyään rikesakkoasian käsittelystä käräjäoikeudessa ei peritä maksua.”³⁰⁴ Perustuslakivaliokunnan huomio jää kuitenkin jossakin määrin oraakkelimaiseksi, eikä tuomioistuinmaksuja käsitellä lausunnossa sen enempää.

Tuomioistuinmaksujen osalta on huomattava, että tieliikennelaissa säädetty alhaisin seuraamusmaksu on lain 163 §:n mukaisista jalankulkijan rikkomuksista määrättävä 20 euron suuruinen liikennevirhemaksu. Riippumattomassa tuomioistuimessa tehtävä muutoksenhaku liikennevirhemaksupäätökseen maksaa siten 13 kertaa seuraamuksen verran. Hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamisen jälkeen oikeudenkäyntimaksut maksavat yhteensä 38,5 kertaa liikennevirhemaksun suuruuden verran. Mäenpää on lakivaliokunnalle toimittamassaan asiantuntijalausunnossa kiinnittänyt huomiota oikeudenkäyntimaksun ja määrätyn sanktion väliseen suhteeseen.³⁰⁵

Lienee selvää, että näin paljon seuraamusta suurempi oikeudenkäyntikuluriski on omiaan rohkaisemaan ihmisiä tyytymään määrättyyn liikennevirhemaksun myös sellaisissa tilanteissa, joissa he kokevat maksun määräämisen lainvastaiseksi. Tältä osin on toki huomattava, että maksua ei peritä onnistuneen muutoksenhaun yhteydessä, mutta tämä ei poista henkilölle valittamisesta aiheutuvaa riskiä. Muutoksenhaun kustannuksia ei ole käsitelty rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä käsitellessä työryhmässä.

6.7. Täytäntöönpano

Perustuslakivaliokunta on ottanut ensimmäistä kertaa kantaa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanoon liikenteenharjoittajan seuraamusmaksusta

³⁰⁴ *PeVL 9/2018 vp*, s. 6.

³⁰⁵ Mäenpää 2018, s. 5–6.

antamassaan lausunnossa. Valiokunta katsoi, että asiassa oli välttämätöntä säätää siitä, että seuraamus olisi täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaiseksi tultuaan.³⁰⁶

Lausuntoa on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että hallinnollisen sanktion täytäntöönpanon yleisenä edellytyksenä on nykyään sen lainvoimaisuus.³⁰⁷ Vastaavasti oikeusministeriön mietinnössä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten kehittämisestä todetaan, että lähtökohtaisesti hallinnollisen sanktion täytäntöönpano tulee sitoa sen lainvoimaisuuteen.³⁰⁸

Lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan esittämää kantaa on noudatettu ja valtaosassa perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen säädetyistä uusista hallinnollisista sanktioinneista niiden täytäntöönpanon edellytykseksi on asetettu päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.³⁰⁹

On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen on säädetty uusi laki pysäköinninvalvonnasta. Uuden lain 22 §:ssä säilytettiin vanhan lain järjestelmä, jonka mukaan määrätty pysäköintivirhemaksu on täytäntöönpanokelpoinen siten, kuin verojen ja maksujen ulosottokelpoisuudesta säädetään. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 4 §:n 1 momentin mukaan julkiset saatavat ovat lähtökohtaisesti ulosottokelpoisia, vaikka ne eivät olisi lainvoimaisia. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ei mainita, minkä takia välitön ulosottokelpoisuus on haluttu edelleen säilyttää perustuslakivaliokunnan kannanoton jälkeenkin.³¹⁰ Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ota lainkaan kantaa pysäköintivirhemaksujen täytäntöönpanokelpoisuuteen.³¹¹

³⁰⁶ *PeVL 4/2004 vp*, s. 7–8.

³⁰⁷ Kiiski Edilex 2011, s. 37–38.

³⁰⁸ Oikeusministeriö 2018 vp, s. 47–48. Tälle ei kuitenkaan esitetä oikeudellisia perusteita esimerkiksi viittaamalla edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

³⁰⁹ Kiiski Edilex 2011, s. 35–36 sekä 37–38.

³¹⁰ Ks. 22 §:n yksityiskohtaisten perustelujen osalta *HE 223/2010 vp*, s. 28–29. Hallituksen esityksessä ei viitata lainkaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon *PeVL 4/2004 vp* ja siinä esitettyihin näkökohtiin hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanokelpoisuudesta.

³¹¹ *PeVL 57/2010 vp*.

Tältä osin jää epäselväksi, hyväksyykö perustuslakivaliokunta sittenkin sen, että hallinnolliset sanktiot pannaan täytäntöön ennen niiden lainvoimaisuutta.³¹² Voidaan tosin olettaa, että valiokunta on keskittynyt tarkastelussaan ennen kaikkea samaan hallituksen esitykseen sisältyneeseen lakiehdotukseen yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, jossa havaittiin merkittäviä perustuslaillisia ongelmia.³¹³ Siten hiljaisuus asian suhteen ei tarkoittane sitä, että perustuslakivaliokunta on tarkoittanut poiketa aikaisemmasta kannastaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on hyväksytty rikossyytekäsitteen piiriin kuuluvien hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpano ennen niiden lainvoimaiseksi tuloa. Esimerkiksi verokorotuksen täytäntöönpanoa koskeneessa Janokovic-tapauksessa tuomioistuin totesi, ettei EIS 6 artiklassa turvattu syyttömyysolettama tai muukaan EIS:n säännös edellytä rikostuomioitakaan kaikilta osin sitä, että ne pantaisiin täytäntöön vasta lainvoimaisina. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden tulee kuitenkin varmistua siitä, että ennakollisessa täytäntöönpanossa otetaan riittävästi huomioon seuraamuksen kohteen puolustautumisoikeudet ja tasapainotetaan asiassa vaikuttavat intressit asianmukaisesti.³¹⁴

Vanhan tieliikennelain mukaisen seuraamusjärjestelmän järjestelmässä poliisin määräämän sakkomääräyksen täytäntöönpanoon sovelletaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 38 §:n 2 momenttia. Sen mukaan rikesakkomääräys pannaan täytäntöön kuin lainvoimainen tuomio. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:n mukaan sakon täytäntöönpanoon on ryhdyttävä, kun ratkaisu, jolla kyseinen seuraamus on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun ratkaisu on pantavissa täytäntöön kuin lainvoimainen tuomio. Poliisin määräämät rikesakkomääräykset ovat siten välittömästi täytäntöönpanokelpoisia.³¹⁵

Automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä määrätty ehdolliset rikesakkovaatimukset eivät sitä vastoin ole välittömästi täytäntöönpanokelpoisia. SRML 38 §:n 2 momentin

³¹² Ks myös Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 203.

³¹³ Ks. *PeVL 57/2010 vp*, s. 4–6.

³¹⁴ Janosevic v. Ruotsi (2002), kohta 106.

³¹⁵ Poliisihallitus 2019, s. 135–137.

mukaan ehdollinen rikesakko tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta 30 päivän määräajan kuluttua edellyttäen lisäksi, että määräystä ei ole vastustettu.

Vanhan tieliikennelain mukaisen seuraamusjärjestelmän osalta epäilyllä on aina oikeus olla antamasta suostumustaan tai vastustaa ehdollista rikesakkomääräystä. Tämä estää poliisia määräämästä asiassa rikesakkomääräystä ja pakottaa poistamaan ehdollisen rikesakkomääräyksen. Koska poliisin määräämä sakkovaatimus ei ole koskaan täytäntöönpanokelpoinen, voi epäilty lykätä tällä tavalla sakon maksamista siihen asti, kun hänet on tuomittu lainvoimaisesti yleisessä tuomioistuimessa.³¹⁶

Uuden tieliikennelain osalta liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädetään poikkeuksellisen epäselvästi. Lain 177 §:ssä liikennevirhemaksulle asetetaan 30 päivän maksuaika päätöksen tiedoksisaannista. Lain 178 §:ssä säädetään, että liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa, jonka 2 §:n mukaan täytäntöönpanoon on ryhdyttävä, kun ratkaisu, jolla kyseinen seuraamus on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun ratkaisu on pantavissa täytäntöön kuin lainvoimainen tuomio. Tieliikennelain 193 §:n mukaan päätöksessä voidaan kuitenkin määrätä, että sitä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Hallituksen esityksessä ei merkittävästi selvennetä näiden säännösten välistä suhdetta.

Ilmeisesti lainsäätäjän tarkoituksena on ollut se, että liikennevirhemaksu tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta, kun se saa lainvoiman. Ainakin oikeusministeriö on lakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa pitänyt tätä lainsäätäjän tarkoituksena ja toivonut asian selventämistä liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä.³¹⁷ Vastaavasti liikenne- ja viestintävirasto Traficom toteaa yksiselitteisesti verkkosivuillaan, ettei liikennevirhemaksua tarvitse maksaa, mikäli siihen on hakenut oikaisua. Edellä kuvattu kanta siitä, että seuraamus tulisi panna täytäntöön vasta, kun se on lainvoimainen, lienee oikeusturvanäkökohdasta katsottuna perusteltu.

On kuitenkin huomattava, että liikenne- ja viestintävirasto Traficomin ohjeiden mukaan liikennevirhemaksu tulee maksaa ennen sen lainvoimaiseksi tuloa, mikäli oikaisuvaatimusta

³¹⁶ Poliisihallitus 2019, s. 136–137.

³¹⁷ Hinkkanen 2018, s. 3–4.

ei hyväksytty ja oikaisuvaatimuksesta annettavaan päätökseen sisältyy maksuvelvollisuus.³¹⁸ Lisäksi erityisesti seuraamuksen maksuaikaa koskeva sääntely viittaa siihen, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi sittenkin se, että liikennevirhemaksu tulee maksaa muutoksenhausta huolimatta. Laissa liikennevirhemaksun maksamiselle säädetty maksuaika päättyy nimittäin samalla hetkellä kuin oikaisuvaatimuksen tekemiselle HL 49 c §:ssä säädetty määräaika. Kun päätös tulee lainvoimaiseksi ja täytäntöönpanokelpoiseksi, on sanktion kohde jo myöhässä maksunsa kanssa. Tämä ristiriita maksuajan ja muutoksenhakua varten varatun ajan välillä olisi ollut vielä räikeämpi, mikäli uuden TLL:n 177 § olisi hyväksytty hallituksen esityksen mukaisena. Tällöin maksuaika liikennevirhemaksulle olisi ollut vain 14 päivää tiedoksisaannista.³¹⁹ Maksu olisi siten ollut jo kaksi viikkoa myöhässä tullessaan täytäntöönpanokelpoiseksi.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä käsitellyt työryhmä on mietinnössään todennut, että lähtökohtana sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa menettelyssä täytäntöönpantavien sakkojen osalta tulisi olla se, että seuraamus on täytäntöönpantavissa vasta, kun se on lainvoimainen.³²⁰

³¹⁸ Liikenne- ja viestintävirasto 2020.

³¹⁹ HE 180/2017 vp, s. 277. Pidempää, 30 päivän maksuaikaa olisi esityksen mukaan sovellettu vain ajoneuvokohtaisiin liikennevirhemaksuihin.

³²⁰ Oikeusministeriö 2018, s. 47.

7. HALLINNOLLISIA SANKTIOITA KOSKEVA YLEISLAINSÄÄDÄNTÖ

7.1. Yleislainsäädännön tarve

Suomessa ei ole yleislakia hallinnollisista sanktioista. Hallinnollisten asioiden käsittelyn yleislakina olevassa hallintolaissa ei säädetä kovinkaan kattavasti hallinnollisen sanktioinnin erityispiirteistä, kuten vastuunäkökulmista ja seuraamusten täytäntöönpanosta. Lisäksi monissa hallinnollisissa sanktiomenettelyissä on säädetty monista asioista hallintolaista poiketen. Lopputuloksena Suomessa on voimassa useita kymmeniä toisistaan poikkeavia hallinnollisia sanktiojärjestelmiä, kun jokaisen hallinnollisen sanktion säätämisen yhteydessä on jouduttu erikseen ratkaisemaan samoja oikeusturvaan liittyviä seikkoja.³²¹

Lakivaliokunta on jo vuonna 2005 öljypäästömaksun säätämisen yhteydessä todennut, että ”hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty.”³²² Valiokunta esitti huolensa siitä, että hallinnollinen sanktiointi ei ole rikosoikeudellisen järjestelmän tarjoamien oikeusturvatakeiden piirissä.³²³

Korkein oikeus on sekin nimenomaan *ne bis in idem* -kiellon osalta todennut, että samasta teosta säädettyjen rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välinen suhde aiheuttaa ongelmia nykyisessä seuraamusjärjestelmässä.³²⁴

Viime vuosina oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmistelussa on keskitytty laajasti nimenomaan *ne bis in idem* -kiellon luonteen ja sisällön arviointiin.

Myös perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen kritisoinut nykyistä oikeustilaa hallinnollisten sanktioiden sääntelyn hajanaisuuden ja toisistaan poikkeavien sääntelyratkaisujen osalta.³²⁵ Esimerkiksi ulkomaalaislakiin lisätyn liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi,

³²¹ Ks. melko kattavan listauksen osalta Kiiski Edilex 2011, s. 35–36.

³²² LaVL 21/2005 vp, s. 2.

³²³ LaVL 21/2005 vp, s. 2.

³²⁴ KKO 2010:45, ratkaisun kohta 26.

³²⁵ Ks. PeVL 9/2012 vp ja PeVL 17/2013 vp.

että ”valtioneuvoston piirissä tulisi selvittää, onko asiassa tarvetta nykyistä yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja.”³²⁶

Oikeuskirjallisuudessa on niin ikään esitetty lausuntoja, joissa toivottaisiin hallinnollisten sanktioiden yhtenäisempää sääntelyä. Tätä on perusteltu ennen kaikkea sillä, että hallinnolliset sanktiot ja rikosoikeudelliset seuraamukset ovat lähentyneet toisiaan sekä sillä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ”rikossyyte” -käsite kattaa myös monet hallinnolliset sanktiot.³²⁷ Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallinnollisten sanktioiden heterogeenisyys ja niitä koskevan yleislainsäädännön puute vaikeuttaa niiden ymmärtämistä ja soveltamista.³²⁸

7.2. Oikeusministeriön työryhmän työ hallinnollisista sanktioista

Oikeusministeriö asetti erityisesti eduskunnan valiokuntien esittämien kantojen perusteella 21.3.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli ”arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarvittavat säännöshdotukset”.³²⁹

Oikeusministeriön asettama työryhmä päätti asiasta saamiensa lausuntojen pohjalta olla esittämättä yleislainsäädännön säätämistä asiassa. Perusteluina esitettiin erityisesti hallinnollisten sanktioiden heterogeenisyydellä sekä EU-oikeuden asettamilla haasteilla. Lisäksi perusteluna esitettiin se, että oikeusturvaperiaatteet on jo määritelty riittävällä tarkkuudella perustuslaissa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.³³⁰

Työryhmän perustelut yleislainsäädännön esittämättä jättämisestä ovat kritiikille alttiita. Erityisesti toteamus siitä, että hallinnolliset sanktiot ja niihin liittyvät menettelyt ovat hyvin heterogeenisiä, ei välttämättä lähtökohtaisesti puhu yleissääntelyä vastaan, vaan pikemminkin sen puolesta. Sääntelyn heterogeenisyys ei nimittäin liene yksinomaan seurausta tarkasta harkinnasta jokaisen yksittäisen hallinnollisen sanktioinnin yhteydessä.

³²⁶ *PeVL 9/2012 vp*, s. 4.

³²⁷ Melander 2016, s. 8–9 ja Koillinen 2006, s. 87–88.

³²⁸ Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 202–203.

³²⁹ Oikeusministeriö 2018, s. 7.

³³⁰ Oikeusministeriö 2018, s. 14–15 sekä 17–18.

Tästä ilmeisenä esimerkkinä voidaan esittää määrättyjen hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanokelpoisuus. On nimittäin selkeästi havaittavissa, että ennen vuotta 2003 säädetyissä hallinnollisissa sanktioinneissa määrätty seuraamus on poikkeuksetta täytäntöönpantavissa jo ennen päätöksen lainvoimaa. Uudemmissa sanktioinneissa täytäntöönpanokelpoisuuden ehdoksi on pääasiassa asetettu päätöksen lainvoimaisuus, siten kuin perustuslakivaliokunta on alkuvuodesta 2004 edellyttänyt.³³¹

Ei liene uskottavaa, että kaikissa ennen vuotta 2003 säädetyissä hallinnollisissa seuraamusmaksuissa olisi edelleen perusteltua (tai edes perustuslain mukaista) erikseen sallia seuraamuksen täytäntöönpano ennen sen lainvoimaisuutta. Esimerkiksi hyvinkin summaarisesti määrätty ajoneuvokohtainen pysäköintivirhemaksu voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Välittömälle täytäntöönpanokelpoisuudelle ei liene järkeviä perusteita – varsinkaan, kun ottaa huomioon, että eri kaupungeissa on eri käytäntöjä siitä, edellyttävätkö ne pysäköintivirhemaksun maksamista muutoksenhausta huolimatta. Helsingin kaupungin verkkosivuilla olevan tiedon mukaan pysäköintivirhemaksua ei tarvitse maksaa oikaisuvaatimuksen käsittelyn aikana.³³² Vantaan kaupungin verkkosivuilla todetaan taas, ettei oikaisuvaatimuksen tekeminen vapauta maksun suorittamisesta tai pidennä maksuaikaa.³³³ Espoon kaupungin sivuilla asiasta ei ole mainintaa.³³⁴ Yhdenkään kaupungin verkkosivuilta ei käy ilmi, miten oikaisuvaatimuksen jälkeen tehtävä mahdollinen muutoksenhaku hallinto-oikeuteen vaikuttaa siihen, alkaako kaupunki periä pysäköintivirhemaksua.

Lisäksi voidaan todeta, ettei sääntelyn heterogeenisyys ole estänyt säätämästä huomattavan laajoja asiakokonaisuuksia koskevia lakeja, kuten hallinnon yleislakina sovellettavaa

³³¹ Kiiski Edilex 2011, s. 35–36 sekä 37–38 ja *PeVL 4/2004 vp*, s. 7–8. Vuonna 2011 säädetyssä uudessa pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa säädetään edelleen menettelystä, jonka mukaan pysäköintivirhemaksu on suoraan ulosottokelpoinen. Asiaa käsitellään laajemmin kappaleessa 7.9.

³³² Helsingin kaupunki.

³³³ Vantaan kaupunki.

³³⁴ Espoon kaupunki. On oletettavaa, että Espoo edellyttää pysäköintivirhemaksun maksamista muutoksenhausta huolimatta, sillä oikaisuvaatimukseen tulee liittää oma tilinumero maksun mahdollista palauttamista varten.

hallintolakia. Myös rikosoikeuden piirissä on onnistuttu kokoamaan rikosoikeuden yleiset opit rikoslain ensimmäisiin lukuihin.

Työryhmän päätös yleislainsäädännön esittämisestä luopumisesta tehtiin hyvin aikaisessa vaiheessa valmistelua ilmeisesti hyvin pitkälti lausuntokierroksen ja asiantuntijakuulemisten perusteella.³³⁵ Asiassa ei siten varmastikaan ole luonnosteltu kovinkaan kattavaa luonnosta yleislainsäädännöstä ennen ajatuksesta luopumista. Olisikin ollut mielenkiintoista nähdä, millainen luonnos yleislainsäädännöksi olisi voitu laatia.

Työryhmä laati yleislainsäädännön sijasta sääntelyperiaatteita, joita voidaan hyödyntää tulevaisuudessa hallinnollisista sanktioista säädettyä.³³⁶ Periaatteet eivät ole sitovia, mutta työryhmä esitti toiveen, että ne julkaistaisiin Lainkirjoittajan oppaassa. Näin ei ole kuitenkaan tehty. Tämä vaikuttaa todennäköisesti merkittävästi siihen, millainen käytännön merkitys sääntelyperiaatteilla tulee olemaan käytännön lainsäädäntötyössä. On samaten huomattava, että sääntelyperiaatteista ei ole juurikaan apua lain soveltamisvaiheessa, sillä ne on suunnattu nimenomaan lainsäätäjälle.

³³⁵ Oikeusministeriö 2018, s. 15–16.

³³⁶ Oikeusministeriö 2018, s. 18.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1. Hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön tarve

Oikeusministeriön asettaman sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä arvioineen työryhmän työ ei johtanut esitykseen hallinnollisiin seuraamuksiin liittyvän yleislainsäädännön säätämiseen. Tätä kantaa voidaan perustellusti kritisoida. Yleislainsäädännön puuttuminen on johtanut poikkeuksellisen pirstaleisiin ja tapauskohtaisiin hallinnollisiin seuraamusjärjestelmiin, joiden suhde perus- ja ihmisoikeuksien asettamiin vaatimuksiin on paikoitellen kyseenalainen.

Sekä oikeuskirjallisuudessa että lainsäätäjän lausuntokäytännössä yleislainsäädännön tarve on tunnustettu. Myös niissä maissa, joissa sanktioluonteiset hallinnolliset seuraamukset ovat vakiintuneempia, on tyypillisesti hallinnollisiin seuraamuksiin liittyvää yleislainsäädäntöä.

Yleislainsäädännön säätäminen asiasta takaisi myös sen, että vanhoissa hallinnollisissa sanktioinneissa tehdyt, nykyään ongelmalliseksi katsotut sääntelyratkaisut voitaisiin tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa. Pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu sekä ylikuormamaksu osoittavat, että hallinnollisten sanktiointien ensimmäisen säätämisen yhteydessä tehdyt sääntelyratkaisut ovat hyvin pitkäikäisiä. Yli neljäkymmenen vuoden aikana perus- ja ihmisoikeussääntely on kehittynyt merkittävästi, mistä voidaan osoittaa esimerkiksi se, että Suomi on liittynyt EIS:een EU:iin. Lisäksi Suomessa on säädetty uusi perustuslaki ja rikoslaki on kokonaisuudistettu.

8.2. Rikoslain 23 luvun tieliikenne rikoksia koskevan sääntelyn päivittämisen tarve

Uuden tieliikennelain säätämisen yhteydessä ei muutettu tai riittävästi arvioitu rikoslain 23 luvun tieliikenne rikoksia ja niiden suhdetta uuteen liikennevirhemaksuun. Tämä ilmenee muun muassa rikoslain 23:1 §:n mukaisen tieliikenteen vaarantamisen säilyttämisestä ongelmallisena blankorangaistussäännöksenä sekä siitä, että tieliikenne rikosten ja liikennevirhemaksun väliin jää sellaisia todennäköisesti rangaistavaksi tarkoitettuja tekoja, joista kesäkuun alusta alkaen ei voida enää rangaista. Erityisen harmillista tämä on siltä osin, kun osa tällaisista todennäköisesti rankaisemattomaksi jäävistä teoista on melko yleisiä ylinopeuksia.

8.3. Jatkotutkimuksen tarve

Tässä opinnäytetyössä ei ole käsitelty ajokiellon ja liikennevirhemaksujen välistä suhdetta. Ajokorttilain 65 §:n mukaan ajo-oikeuden haltija on määrättävä ajokieltoon, jos ajo-oikeudenhaltijalle on toistuvasti määrätty liikennevirhemaksu eräisen tekojen seurauksena.³³⁷ Ajokieltoon määrääminen toistuvien haltijakohtaisten virhemaksujen perusteella voi olla merkityksellistä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, erityisesti kun ottaa huomioon sen, että ajokiellon määrääminen tapahtuu summaarisesti. Ajokielto määrätään siten silloinkin, kun olisi jälkikäteen selvää, että haltija ei ole tehnyt niitä tekoja, joista hänelle olisi määrätty hallinnollinen seuraamus. Esimerkiksi Falk-tapauksessa merkityksellistä oli se, että Alankomaiden tieliikenteen seuraamussäätelyssä haltijakohtaisista seuraamuksista ei voinut seurata ajokieltoa.³³⁸

³³⁷ Tällaisia tekoja ovat puhelimen käyttö ajon aikana, riittävän suuri ylinopeus sekä punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen.

³³⁸ Asiaa on sivuttu Kiiski – Koillinen (2016), s. 100–105.